

## TEORIAS EXPLICATIVAS SOBRE A EMERGÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE*

Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>1</sup>

### PRELIMINARES

Qualquer reflexão sobre Políticas Públicas de corte social implica na compreensão do conceito de política social, cuja recorrência prévia se expressa pela necessidade de uma reflexão sobre as origens e o desenvolvimento do que se convencionou denominar de *Welfare State*.

O termo política social, enquanto referenciado à atuação governamental no campo das Políticas Públicas de corte social, se expressa por um emaranhado conceitual que aponta uma maior recorrência a três modelos explicativos:

a) Um modelo eminentemente de caráter econômico que procura explicar o surgimento e desenvolvimento da política social enquanto ação voltada para a qualificação da força de trabalho, bem como de sua recuperação, tendo em vista atender às demandas do sistema capitalista de produção.

b) Um modelo explicativo, de conteúdo evolucionista, que indica a evolução da vida social moderna, com conseqüente destruição dos mecanismos tradicionais de solidariedade gerador de necessidade da ação pública como substitutiva das práticas baseadas na solidariedade e na ação mútua enquanto determinação para a emergência e desenvolvimento da política social nas sociedades capitalistas.

c) Um modelo de base política que aponta a necessidade de legitimação do poder como explicação da atuação estatal no âmbito das políticas sociais que, além de constituir uma base valorativa comum na sociedade, atenderia às demandas universais.

Outras explicações, menos recorrentes, para justificar as políticas sociais, expressam a necessidade de normatização da vida social, domesticando, sobretudo, as camadas sociais subordinadas através da dissiminação de um modo de vida considerado apropriado pelas classes dirigentes; o interesse das burocracias em alargar sua esfera de poder e aumentar sua visibilidade, o que se faria através das políticas governamentais; demandas de grupos organizados que dão origem a políticas voltadas para o atendimento de suas necessidades.

Todavia, é no estudo de Alber (1986) que busco o fundamento para as explicações teóricas mais sistematizadas, capazes de dar conta das origens e do desenvolvimento do *Welfare State*. Nesse sentido, considero dois modelos básicos, representados pelos Pluralistas e pelos Marxistas, ambos apresentando uma vertente de tradição funcionalista e outra de tradição conflitualista.

Em termos gerais, os Pluralistas assumem uma posição que atribui às origens do desenvolvimento do *Welfare State* como decorrência do desenvolvimento do capitalismo em termos de modernização, industrialização

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

e urbanização. Isto é, o *Welfare State* é produto geral dos processos de crescimento e diferenciação decorrentes da modernização da sociedade.

Na versão funcionalista, os Pluralistas percebem as políticas sociais como relacionadas às exigências impostas pelo crescente aumento dos riscos decorrentes dos processos de industrialização e urbanização.

Na versão conflitualista, os Pluralistas admitem que as políticas sociais expressam demandas crescentes em decorrência dos processos de mobilização social e política.

Para os Marxistas, a política social é produto específico do desenvolvimento capitalista, considerada indispensável para garantir a acumulação do capital, bem como para regular os conflitos de classe.

Na versão marxista funcionalista, a política social é vista como exigência do próprio desenvolvimento econômico, considerando a ameaça que esse processo representa para a reprodução da força de trabalho, a partir da exacerbação da exploração capitalista.

Na versão conflitualista, os Marxistas partem das transformações estruturais, mas relacionam, mais especificamente, o desenvolvimento das políticas sociais ao processo político da luta de classes.

Guardadas suas especificidades, Pluralistas e Marxistas assumem uma posição dedutivista que aponta como determinação fundamental do *Welfare State* uma explicação de base estrutural que destaca as exigências do desenvolvimento do modo de produção capitalista, sendo que os Pluralistas e Marxistas Conflitualistas privilegiam, no quadro de explicação que formulam, as demandas sociais provenientes "de baixo" (movimento operário) e iniciativas "do alto" (elites ou setores dominantes na defesa do próprio poder).

A seguir, desenvolvo uma argumentação mais detalhada desses modelos, ilustrando com alguns autores, de modo a explicitar os pontos comuns das duas abordagens, mas sobretudo, suas especificidades.

## OS PLURALISTAS

Os Pluralistas, que apresentam perspectiva funcionalista, são vinculados a um corpo teórico de tradição durkheiminiana (Wilenski, Lebeaux, Achinger) que considera o *Welfare State* como produto de uma crescente necessidade de tutela social em decorrência da desorganização produzida pela industrialização e urbanização, com generalização de situações de riscos crescentes em termos do número de trabalhadores dependentes, de desempregados, de anciões, ao mesmo tempo em que se verifica um declínio do potencial assistencial das redes e grupos sociais primários, ampliando-se as oportunidades de individualização. Por outro lado, verifica-se crescente disponibilidade de recursos nas mãos do Estado, em decorrência do próprio desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o *Welfare State* é percebido como mecanismo centralizado capaz de criar novas formas de solidariedade para resolver os problemas da divisão e especialização do trabalho.

A teoria da modernização, que fundamenta essa perspectiva, percebe, como geral e inexorável, o progresso que vai conduzir o surgimento e desenvolvimento do *Welfare State*.

A partir desse quadro, os Pluralistas Funcionalistas apontam as seguintes

hipóteses para justificar o *Welfare State*:

- \* os sistemas de seguridade social são introduzidos em todos os países industrializados e urbanizados;
- \* as variações podem ser explicadas pelo início do processo de industrialização (variável temporal);
- \* com o desenvolvimento do capitalismo, dá-se o crescimento do número de trabalhadores dependentes e de anciões, ampliando-se as situações de risco e diminuindo o potencial assistencial dos grupos primários; a diferenciação e mobilidade social, bem como crescente disponibilidade de recursos à disposição do Estado propiciam a advento do *Welfare State* (Aureliano & Draibe, 1989: 102-104).

Os Pluralistas Conflitualistas, por sua vez, levam em conta a dinâmica dos conflitos sociais e políticos, para além das hipóteses meramente de carácter estrutural, sendo que uns enfatizam as pressões "de baixo", decorrentes da ação dos setores subalternos e outros destacam as pressões oriundas "do alto" decorrentes das ações das elites dominantes.

Para os primeiros, são levantadas as seguintes hipóteses:

- \* os sistemas de seguridade social decorrem da universalização do direito de voto;
- \* esses sistemas decorrem da mobilização e organização operária.

Para os segundos, as hipóteses são outras:

- \* quanto menor a legitimidade democrática do regime, tanto maior a disposição das elites em introduzir políticas em resposta à mobilização operária;
- \* quanto mais fraca a burguesia, mais a política social é introduzida como resposta preventiva à mobilização operária (Aureliano & Draibe, 1989: 103).

Em resumo, os funcionalistas conflitualistas realçam a institucionalização dos direitos de cidadania e a elevação da demanda por "equidade", tendo como pano de fundo o princípio da igualdade perante a lei, bem como realçam a competição pelo voto, a crescente influência dos sindicatos, o maior peso da representação parlamentar dos partidos operários como determinação do *Welfare State*. Nessa perspectiva, destaca-se Marshal (1967; 1975) que situa o surgimento da política social como decorrência da institucionalização dos direitos sociais em relação ao desenvolvimento dos direitos civis e políticos numa luta social que durou três séculos.

No campo funcionalista de tradição durkeiminiana da teoria da modernização, convém ressaltar a figura de Peter Flora como representante do que se denomina de Modelos Integrados, na medida em que este autor procura conciliar elementos da teoria da modernização com elementos da teoria do desenvolvimento político a partir da indicação de três categorias de fatores: os processos de mobilização que estimulam soluções políticas, as iniciativas estatais voltadas para garantir a ordem interna e a solidariedade política internacional.

Portanto, procurando associar a explicação de base estrutural com

explicação política, Flora admite que o *Welfare State*, nas sociedades industriais, emerge face a problemas originados da modernização, todavia, admite que, no plano institucional, as soluções variam conforme fases e características do processo de desenvolvimento político. Isto significa que são os processos mais gerais da modernização que configuram o quadro explicativo mais relevante para compreensão das origens do *Welfare State*, porém esses processos devem ser considerados apenas como ponto de partida para essa explicação, à qual devem ser acrescidas outras condições no campo político e político-institucional.

Nesse sentido, as variações do *Welfare State* se explicam pela variação dos problemas sociais e políticos, determinados pelo processo de modernização quanto pela potencialidade das estruturas sociais intermediárias, constituindo-se resposta à crescente demanda por igualdade sócio-econômica, o que se relaciona com alto grau de centralização política, o nível de envolvimento em conflitos internacionais e a menor influência dos conflitos confessionais, técnicos e lingüísticos (Flora & Hindemeiner, 1982; Flora, 1981).

## OS MARXISTAS

Os Marxistas Funcionalistas, de modo geral, consideram a política social como resultado do desenvolvimento sócioeconômico, mas como uma exigência do próprio modo de produção capitalista. A proteção social se expande devido aos efeitos negativos e crescentes do processo produtivo e a socialização crescente dos custos de reprodução da força de trabalho.

A tese central é que a política social emerge como resposta às exigências do sistema para fazer face aos efeitos negativos crescentes do processo produtivo e da crescente socialização dos custos de reprodução da força de trabalho, o que se desdobra nas seguintes teses:

- \* a política social nasce com os primórdios do capitalismo industrial para regular a participação - exclusão no mercado de trabalho;
- \* nasce para proteger o desemprego, fenômeno típico e cíclico do processo de acumulação capitalista;
- \* é introduzida e institucionalizada por exigência da dinâmica monopolista de acumulação de capital para atenuar a conseqüente explosão da mão-de-obra excedente, tornando a intervenção do Estado necessária para garantir a mais-valia, através da reprodução da força de trabalho e do controle sobre as classes sociais (garantia de paz social).

Para os Marxistas e Neomarxistas Conflitualistas, a indicação estrutural é apenas uma determinação genérica, o que destacam é a força crescente do movimento operário, considerado o principal sujeito dos sistemas de proteção social, ao apresentar demandas e provocar reações no comportamento dos setores dominantes. Nesse sentido, as pressões "de baixo" produzem forte correlação positiva entre os graus da consciência e da organização da classe operária, a organização sindical e política dos trabalhadores e a emergência do *Welfare State* provocam uma reação "do alto", isto é, a mobilização operária provoca mais concorrência entre os setores dominantes que são obrigados a constituir aliança, bem como conduzem à maior centralização e autonomia do aparato estatal, propiciando as condições para o desenvolvimento das políticas

sociais.

Enquanto os Pluralistas Conflitualistas destacam o poder do voto universal, a capacidade administrativa crescente do Estado e a busca de ampliação de poder e competência da burocracia, os Marxistas Conflitualistas destacam os protestos e as greves como pressão da organização operária na demanda por proteção social.

Considerando a heterogeneidade do campo marxista na explicação das origens e desenvolvimento do *Welfare State* no quadro construído por Alber (1986)<sup>2</sup>, o autor destaca três explicações para o *Welfare State*:

- \* aqueles que apresentam a política social como tutela da acumulação capitalista, o Estado assumindo a correção dos efeitos negativos;
- \* aqueles que percebem a política social como estratégia de controle social;
- \* e o que denomina de modelos integrados que procura associar a determinação estrutural com a determinação política<sup>3</sup>.

Ilustrativamente, passo a considerar alguns autores que apresentam esses modelos explicativos.

#### *Política Social como Tutela da Acumulação Capitalista*

Nesse campo se situam Offe/Lehardt e O' Connor.

Offe (1972), considera o conceito de *Welfare State* muito vago, permitindo a qualquer um formular sua definição, mas registra consenso entre conservadores, liberais e socialistas sobre sua existência em sociedades capitalistas enquanto instrumento eficiente de controle econômico, apresentando-se como mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado, o qual não alterou substancialmente a coexistência de pobreza e afluência e, muito menos, resolveu a contradição básica de toda sociedade capitalista: lógica da produção industrial por lucro e lógica das necessidades humanas, que tem sido apenas suavizada e modificada em poucos aspectos.

O autor aprofunda sua reflexão apresentando o que denomina características negativas do *Welfare State*, assim formuladas:

- a) O *Welfare State* não apresenta semelhança ao que os teóricos marxistas consideram processo revolucionário, isto é, mudança estrutural básica. O que ocorre é a identificação de novos elementos no interior das sociedades capitalistas, mas não mudanças básicas, posto que não são alteradas as relações econômicas e políticas de poder;
- b) Apesar do termo *welfare* apresentar uma conotação que sugere atitude paternalista por parte do Estado em benefício das classes inferiores, empresas corporativas de negócio têm sido contempladas com uma proporção maior de benefícios;
- c) O *Welfare State* não pode lidar diretamente com necessidades humanas primárias; apenas procura compensar os novos problemas que são

---

<sup>2</sup> Esse quadro se encontra, em português, no trabalho de Aureliano & Draibe (1989: 93-94).

<sup>3</sup> Alber apresenta uma quarta explicação: aquela que enfatiza as políticas sociais como programas de qualificação impostos pelos interesses do Estado e aponta Vobruda como representante dessa abordagem.

criados no desenvolvimento industrial, tornando-se mecanismo compensatório da deterioração da vida social causada pelo capitalismo industrial;

- d) O desenvolvimento do *Welfare* ocorre em relativa independência da controvérsia do debate ideológico, apresentando limites estreitos, de modo que os programas partidários e as eleições parecem ter pouca influência sobre o orçamento estatal destinado a programas sociais. O mais importante para determinar políticas são variáveis econômicas e sociais, como: aumento da produtividade, mobilidade social, nível tecnológico das indústrias básicas, tamanho e competição da força de trabalho, idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macrosociológicos.

Em resumo, Offe admite, no texto citado, que a lógica do *Welfare State* não expressa objetivos de caráter humano, mas a prevenção de um desastre social potencial em decorrência da contradição básica do capitalismo: lucro e necessidades humanas. Nessa mesma linha de raciocínio, Offe & Lenhardt partem do questionamento sobre como surge a política social a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho livre e quais são as funções que assume face a essas estruturas. A partir das questões, os autores admitem que "a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (Offe & Lenhardt, 1984: 15).

Para fundamentar esse conceito, referem-se a uma proletarização "passiva" e "ativa", sendo que a primeira decorre da destruição das formas de trabalho e de subsistência existentes, não significando que os indivíduos atingidos por esta "desapropriação" passem espontaneamente para o Estado denominado de proletarização "ativa", ou seja, passem a oferecer automaticamente sua força de trabalho no mercado, desenvolvendo a socialização necessária à constituição de uma classe de trabalhadores assalariados, isto é, uma socialização segundo o modelo da mercadoria.

Nesse sentido, a política social se constitui numa estratégia estatal de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, sendo sua principal função regulamentar a proletarização, portanto, não constituindo reação do estado aos "problemas" da classe operária, mas, antes, contribui para sua própria constituição (Offe & Lenhardt, 1984: 22).

Além da função constitutiva da classe operária, o *Welfare State* desempenha outras:

- \* preparação repressiva e socializadora da proletarização;
- \* estabilização da coletivização compulsória dos riscos;
- \* controle quantitativo do processo de proletarização através da prestação de serviços e regulamentação do uso "adequado" de tais serviços (Offe & Lenhardt, 1984: 22).

O'Connor (1977) é também evocado como aquele marxista que situa a política social como tutela da acumulação capitalista ao desenvolver a tese de que o crescimento do setor monopolista exige a socialização dos custos relativos

à força de trabalho, além de produzir um excesso que também requer a política social para pacificação.

Segundo esse autor, o Estado capitalista é obrigado a desempenhar duas funções básicas e, muitas vezes, contraditórias: acumulação e legitimação, de modo que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Ao se envolver no processo de acumulação tem que fazê-lo mistificando sua política. Daí as despesas estatais apresentam caráter duplo correspondente às duas funções básicas que exercem: capital social e despesas sociais.

Capital social é a despesa exigida para acumulação privada, apresentando-se como investimento social (despesas com projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho).

As despesas sociais se referem a projetos e serviços exigidos para manutenção da harmonia social.

O'Connor ressalta que quase todas as agências estatais ficam envolvidas nas funções de acumulação e legitimação e quase todas as despesas públicas têm esse duplo caráter.

A partir desse referencial, o autor sugere duas teses básicas.

A primeira é a de que o crescimento do setor estatal e da despesa estatal constitui base do crescimento do setor monopolista e da produção total, isto é, o "o crescimento do Estado, tanto é causa quanto efeito do capital monopolista" (O'Connor, 1977: 21). Isso significa que "a socialização dos custos do investimento social e do capital de consumo de caráter social aumenta com o tempo e é cada vez mais necessária à acumulação lucrativa do capital monopolista" (O'Connor, 1977: 21). Isso porque o crescimento do setor monopolista, segundo O'Connor, é irracional no sentido de provocar desemprego, pobreza, estagnação econômica etc. e, para que a realidade das massas seja assegurada e garantida a legitimidade do Estado, este tem de responder às demandas daqueles que sofrem os "custos" do crescimento econômico. Em resumo, "o crescimento do capital monopolista gera a expansão crescente das despesas sociais" (O'Connor, 1977: 22).

A segunda tese básica formulada por O'Connor indica a acumulação de capital social e de despesas sociais como um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas, fazendo com que "a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros gerem uma crise fiscal, ou uma 'brecha estrutural' entre as despesas do Estado e suas rendas" (O'Connor, 1977: 22). Em segundo plano, o autor considera a apropriação do poder do Estado para finalidades particularistas como causa de exacerbação da crise fiscal.

### ***Política Social como Estratégia de Controle Social***

Ainda no campo marxista, a discussão sobre origens e desenvolvimento do *Welfare State*, que situa a política social como estratégia de controle social, pode ser ilustrada por Piven & Cloward. Esses autores realizaram um vasto estudo sobre a sociedade norte-americana, situando o desenvolvimento das políticas sociais no contexto do movimento da estabilidade e das depressões cíclicas da economia daquele país e, a partir daí, defendem a tese de que os sistemas de proteção social se expandem ou se contraem conforme as flutuações cíclicas da economia capitalista, atuando, nessa dinâmica, como forte mecanismo de controle social. Assim é que, nos anos de estabilidade (1940-1960), se verificou

lenta expansão do sistema de proteção social nos Estados Unidos, quadro esse alterado no período de crises urbanas com a explosão do sistema Welfare nos anos 60:

*"as a result of agitation, litigation, and publicity, peoples attitudes toward going on welfare had changed; many had come to believe that they have a 'right' to assistance. As the recession deepened, therefore, applications for welfare surged, and with the approval level high, a renewed explosion occurred."* (Piven & Cloward, 1972: 324)

Nesse sentido, ou autores entendem que, no período de expansão econômica, os sistemas de proteção social se tornam supérfluos, mas, no período de depressão, são absolutamente necessários, posto que o desemprego decorrente subtrai grupos da disciplina do trabalho, elevando, conseqüentemente, a agitação social, sendo o Estado obrigado a criar um sistema alternativo de controle social, instituindo os sistemas públicos de seguridade para reabsorver as massas que foram expulsas do sistema produtivo, estabelecendo a ordem social através da submissão das massas expulsas a uma nova disciplina.

### *Modelo Integrado de Política Social*

Finalmente, ainda no campo marxista, merece referência o que pode ser denominado de Modelo Integrado pelo afastamento de tendências que privilegiam um único elemento de interpretação. Gough (1979) é aqui apresentado como um autor que formula, de maneira clara e coerente a perspectiva do Modelo Integrado, situando-se no campo marxista.

Ao tratar das origens do *Welfare State*, o autor parte de dois problemas: o papel do conflito de classes e os requerimentos funcionais do sistema capitalista, a partir das quais pode ser formulada uma teoria do Estado capitalista:

- \* é um sistema de exploração e, portanto, contém conflito de classes endêmico, num nível mais geral, entre capital e trabalho;
- \* é um sistema econômico com sua dinâmica e leis próprias.

A partir dessa concepção, o autor entende que a economia política marxista é uma teoria que encampa uma visão estrutural da economia e uma teoria da luta de classe. Nesse sentido, o conflito se situa num modo de produção.

Com esse referencial, Gough procura o efeito do conflito de classe sobre as políticas de bem-estar, o modo como o Estado representa o interesses do capital e a interrelação entre esses dois conjuntos de forças.

Considera o papel de pressões de classes subordinadas e outros grupos organizados de pressão de relevante importância para explicar a introdução de medidas de bem-estar. Todavia, os modos pelos quais a pressão de classe gera reformas de bem-estar variam. Num extremo, resultam da pressão de massa extra-parlamentar; de outro, as reformas podem decorrer de representações da classe dirigente do Estado.

O autor considera ainda que a estrutura de classes nas sociedades de capitalismo avançado é muito complexa, devendo ser consideradas as implicações da forma do conflito econômico, político e ideológico nas sociedades

particulares.

Gough entende, a partir daí que o conflito de classe não é suficiente para explicar as origens e desenvolvimento do *Welfare State*, visto que muitas políticas sociais são introduzidas pelo Estado com vista a preservar as relações capitalistas, inclusive contra os interesses das classes trabalhadoras. Ou, ainda, certas políticas, originariamente resultantes da luta de classes, são adaptadas para servir os interesses do capital.

Para avançar na sua tese, o autor considera a interação entre a classe trabalhadora em desenvolvimento e as formas o Estado e rejeita as seguintes explicações sobre a política social:

- \* uma visão evolucionista pela qual o Welfare State representa uma harmonia de interesses na sociedade;
- \* a visão de alguns marxistas que percebem a luta da classe trabalhadora por reformas no campo do bem-estar, sempre, em última instância, trabalhando no interesse do capital.

Ao rejeitar as explicações acima, apresenta a seguinte formulação:

*"It is this context that periods of innovation and growth in the policies can be understood. Both of the major classes see this policies as in their interest, but for quite different reasons. The Working class because any policy which mitigates hardship or which modifies the blind play of market forces is to be welcomed. The capitalist class because it reduces Working-class discontent, provides an added means of integrating and controlling the working class, and offers economic or ideological benefits too."* (Gough, 1979:66)

Nas suas reflexões, o autor aponta três fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais: luta de classe, centralização do Estado e influência da luta de classe sobre o Estado, demonstrando como e porque a pressão de classe e a centralização do Estado geram o *Welfare State* moderno do mundo capitalista do pós-guerra.

## UM ESFORÇO DE SÍNTESE DAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS APRESENTADAS

Em termo de identificar as aproximações e diferenças básicas das posições apresentadas, verifica-se que os Pluralistas e Marxistas Funcionalistas realçam, nas suas argumentações sobre as origens e desenvolvimento de *Welfare State*, uma perspectiva de caráter dedutivista com destaque às determinações estruturais. Todavia, os Pluralistas Funcionalistas apontam o *Welfare State* como uma tendência geral do processo de modernização, com destaque à industrialização e à urbanização, enquanto os Marxistas Funcionalistas destacam o *Welfare State* como produto do capitalismo, portanto, historicamente datado, com realce na sua fase monopolista.

No quadro analítico funcionalista, porém, tanto os Pluralistas como os Marxistas não negam a questão dos conflitos de natureza política que atravessam as políticas sociais, mas estas são explicadas, essencialmente, como ação de

natureza preventiva, ou seja, como uma necessidade sistêmica para desenvolver e conservar a sociedade.

Os autores que se situam no campo conflitualista, por outro lado, buscam além das considerações estruturais, os fatores políticos que se manifestam no campo das relações de força, de confronto de interesses, enquanto explicação privilegiada da origem e desenvolvimento do *Welfare State*. Entendem não ser possível que as respostas do Estado, em forma de políticas, sejam deduzidas diretamente da estrutura sócioeconômica, embora esse aspecto deva ser considerado no processo. Isso significa que é a interpretação da realidade sócioeconômica e a ação da sociedade sobre essa realidade que transformam as exigências estruturais em necessidades que originam os desafios políticos, a partir dos quais são formuladas as respostas institucionais (Aureliano & Draibe, 1989: 96). Ou seja, só a ação da sociedade é capaz de transformar uma situação estrutural num problema que passa a integrar a agenda pública. Isso significa que um problema social só se transforma numa questão social, prevalecendo no campo político, pelo êxito das lutas sociais situadas numa relação de força entre os segmentos em confronto.

Marshall, já citado, expressa a tradição conflitualista quando se refere ao processo de desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais como resultante da luta social de três séculos.

No campo de abordagem conflitualista, o que distingue os Marxistas dos Pluralistas, ressalvadas as variações existentes, é que os primeiros desenvolvem a explicação da política social pelas relações de classes e pela função de controle dos sistemas de seguridade social sobre os conflitos sociais, enquanto os Pluralistas destacam, na sua explicação, a ação dos grupos de interesse na sociedade, entre estes, a própria burocracia estatal e o movimento operário.

Para os Conflitualistas, portanto, os conflitos sociais se situam como núcleo dinâmico do processo das políticas sociais, com destaque à presença organizada da classe operária que, através das lutas sociais, ou do confronto de interesses, impõem seus próprios objetivos ou provocam reações preventivas ou de estratégia política no comportamento das elites e do Estado.

A partir das abordagens apresentadas, pode-se inferir três modelos básicos para análise de políticas públicas. Um primeiro que decorre da perspectiva Funcionalista que se apoia em estudos e verificações de caráter empírico, em pouco contribuindo para a compreensão das diferenças nos processos do *Welfare State*, nas diferentes formações econômico-sociais, tornando-se, portanto, incapaz de explicar as razões da introdução de fortes sistemas de Seguridade Social em países que não apresentam nível mais elevado de desenvolvimento capitalista, em termos de industrialização e urbanização (caso da Europa Ocidental) e o contrário, como o caso dos Estados Unidos.

A partir dessa perspectiva que destaca o ingresso do país num estágio mais avançado de desenvolvimento como determinação para o surgimento do *Welfare State* (sendo que os Marxistas Funcionalistas sublinham um desenvolvimento descontínuo devido às crises cíclicas da economia e os Pluralistas Funcionalistas se pautam por uma expansão contínua) surge o movimento da Convergência Internacional que se pauta numa lógica comum do desenvolvimento capitalista e em características gerais do processo de

modernização. Nesse sentido, a perspectiva da Convergência Internacional imputa aos aspectos comuns e gerais do processo capitalista de industrialização o desenvolvimento dos sistemas de proteção social pública que ocorrem nas economias industriais contemporâneas do pós-guerra.

A tese da Convergência Internacional ou do determinismo tecnológico tem fundamentado a maioria dos estudos comparados sobre política social. Ao privilegiar a industrialização como principal determinante do *Welfare State*, pauta-se na premissa central de que existem certas "necessidades básicas" que precisam ser atendidas, afastando dessa premissa a variável política que expressa a questão do poder.

A preocupação dos estudos comparativos orientados por essa abordagem é revelar uma forte relação entre o montante de gasto público em programas sociais (com destaque à previdência, saúde e educação) e os indicadores do desenvolvimento econômico: industrialização, urbanização (Cutright, 1965). Destaca, portanto, o nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade com o dispêndio público em dispêndios sociais, desconsiderando a dinâmica política, o que aproxima a "tese da convergência" da tese que preconiza o "fim das ideologias".

O campo teórico que fundamenta a perspectiva da Convergência Internacional é o mesmo que orienta a perspectiva Pluralista Funcionalista, representada pelas teorias positivas, mais especificamente pelas teorias da vertente empirista e pelas teorias da modernização, de base durkheiminiana. A teoria positiva dos gastos públicos lida com variáveis mensuráveis de base empírica para determinar a relação custos/benefícios dos gastos públicos e a partir daí planejar ações (Pryor, 1968). Por sua vez, as teorias da modernização se fundamentam na argumentação durkheiminiana que aponta a divisão social do trabalho que, ao enfraquecer a solidariedade, conduz a uma individualização crescente, anomia e a desigualdades sociais mais acentuadas. Assim, a política social surge como mecanismo integrativo capaz de regular as relações entre sujeitos diferenciados e especializados. Como tal, representa um processo integrativo constituído pelo mercado, enquanto mecanismo regulador de troca, por grupos de interesses que desenvolvem novos tipos de solidariedade e pelas burocracias estatais responsáveis pela administração das tarefas coletivas (Flora & Hindenheimer, 1982).

Buscando comprovação empírica para o *Welfare State*, a tese da Convergência Internacional privilegia como variável dependente um padrão mínimo de vida a ser mantido pelo Estado para todos (educação, saúde, previdência, habitação). As variações no padrão mínimo são explicadas pelas variáveis independentes que se relacionam ao desenvolvimento econômico, com destaque ao PNB, ao crescimento da população e das burocracias. Um crescimento marginal e contínuo do sistema de *Welfare* é propiciado pelos orçamentos de tendência incrementalista.

Esse modelo se configura por isolar a política social de sua dimensão política, reeditando o "modelo ecológico" que destaca variáveis sócioeconômicas para explicar as políticas públicas, sem levar em conta o processo político de

sua formulação<sup>4</sup>. As críticas a esse modelo sugerem a mediação entre variáveis ecológicas e políticas para dar conta da complexidade das situações (Souza, 1974).

Do que foi exposto, considero como relevante, para análise de políticas públicas, o modelo que se situa no campo da teoria conflitualista, privilegiando a perspectiva conflitualista marxista; e o outro modelo que destaco é o Modelo Integrado que se situa no campo marxista, representado, nessas reflexões, por Gough.

## WELFARE STATE: MODALIDADES ESTRUTURAIS E FUNCIONAMENTO

Os estudos comparativos sobre o *Welfare State* evidenciam que raízes e condições históricas distintas revelam variações substantivas e formais com indicação de tendências e padrões que se expressam por complexas variações no que se refere ao movimento de inclusão x exclusão, seja nos aspectos redistributivos como nas suas relações com o sistema político (Aureliano & Draibe, 1989). Na base dessas variações encontram-se as raízes e condições históricas distintas que permitem se desenvolverem padrões mais progressistas; mais conservadores; mais universalistas, institucionalizados e estatizados; mais privatistas e residuais; mais generosos ou mais seletivos e assistencialistas, na cobertura, na diversificação dos benefícios e serviços distribuídos; mais autônomos ou mais atrelados em relação aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral; clientelistas, etc.

Além das diversificações enumeradas, registram-se diferenças no que se refere ao padrão de financiamento e a gastos sociais, assim como no plano institucional referente ao aparelho burocrático-administrativo de sustentação das políticas sociais.

A partir das indicações acima, é que situo Aureliano & Draibe, interpretando o pensamento de Flora & Heidenheimer, sobre o *Welfare State* como "*bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade... é, não só uma resposta à demanda por igualdade sócio-econômica, mas, também, uma resposta à demanda de segurança sócioeconômica*" (Aureliano & Draibe, 1989: 108). Daí o *Welfare State* ostentar objetivos contraditórios de Segurança e Igualdade, marcados, num polo, por um processo de redistribuição que permita um patamar mínimo de acesso a bens e serviços nacionais (igualdade de mínimos) ou por um processo que se pautar pela meritocracia (igualdade de oportunidade).

Para dar conta desse quadro é que Draibe (1990) tem se utilizado da tipologia clássica adotada nos estudos de caso ou estudos comparativos sobre o Estado de Bem-Estar Social, organizada por Titimus no seu livro *Social Policy*

---

<sup>4</sup> Sobre o orçamento incrementalista e o "modelo ecológico", veja-se: Isabel R. O. G. Souza, *O Incrementalismo e a política orçamentária brasileira*. Sobre trabalhos na linha apontada ver: R. Dawson & J. Robinson, *Inter-party competition, economic variables and Welfare politics in American States*; R. Hofferbert, *The relations between public policy and some structural and environmental variables in the American States*; Thomas Dye, *Mallaportionment and public policy in the States*.

- *an introduction*, no qual desenvolve uma classificação dos vários tipos e padrões de política social, apresentando três modelos:

- a) *The Residual Model of Social Policy* (Modelo Residual), em cujas bases, a política social intervém ex-post, isto é, quando os canais "naturais" e "tradicionais", representados pela família, rede de parentesco e mercado, não apresentam condições de atender determinadas necessidades do indivíduo. Nesse caso, a intervenção é temporalmente limitada, devendo cessar com a eliminação da emergência social e dirige-se a grupos particulares de indivíduos, o que dá a esse modelo um caráter residual e seletivo;
- b) *The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy* (Modelo Meritocrático-Particularista) que se fundamenta no pressuposto de que cada um deve ter condições de atender suas próprias necessidades a partir do seu trabalho, com mérito próprio. A política social intervém apenas parcialmente para corrigir a ação do mercado, sendo o sistema de welfare uma complementação das instituições econômicas.

Ambos os modelos destacam o papel fundamental do mercado, sendo que, no primeiro, a política social ocupa um espaço marginal e é direcionada exclusivamente aos extratos pobres da população, que não querem ou não podem atender suas necessidades através dos mecanismos do mercado. No segundo modelo, embora sejam enfatizadas as virtudes e possibilidades do mercado, supõe-se, entretanto, a necessidade da ação corretiva e complementar do Estado, isto é, supõe-se a constituição de um sistema de Welfare.

- c) O terceiro modelo é denominado por Titimus de *The Redistributive Model of Social Policy* (Modelo Institucional Redistributivo) no qual o sistema de welfare é percebido como elemento importante e constitutivo das sociedades capitalistas contemporâneas, tendo em vista a produção e distribuição de bens e serviços sociais "extramercado", numa perspectiva de direitos sociais universais, portanto, devendo ser garantidos a todos os cidadãos renda mínima e um sistema público gratuito de prestação de serviços essenciais.

Ressalvadas as variações históricas do *Welfare State*, alguns elementos de sua constituição podem ser configurados:

- \* ação estatal na organização e implementação das políticas;
- \* relação Estado / mercado, marcada pela alteração do livre movimento e dos resultados socialmente adversos do mercado por parte do Estado;
- \* noção de substituição da renda por perda temporária ou permanente;
- \* referência menos ao trabalhador contributivo e mais ao cidadão (realça a noção de direito).

A esses elementos pode ser acrescida a noção de um sistema público, nacionalmente articulado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBER, J. (1986). *Dalla Carita Allo Stato Sociale*. Bologna: Il Mulino.
- AURELIANO, Líliliana & DRAIBE, Sônia Miriam. (1989). *A especificidade do 'Welfare State' brasileiro*. In: MPAS/CEPAL. *Economia e desenvolvimento - vol. I: reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília: MPAS/ CEPAL .

- CUTRIGHT, Phillips. (1965). *Political structure, economic development and national security program. The American Journal of Sociology* LXX (5).
- DAWSON, R. & ROBINSON, J. (1963). *Inter-party competition, economic variables and Welfare politics in American States. Journal of Politics* (XXV): 265-289.
- DRAIBE, Sônia Míriam. (1990). *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - vol. 4: políticas sociais e organização do trabalho.* Brasília: IPEA/IPLAN.
- DYE, Thomas. (1965). *Mallaportioument and public policy in the States. Journal of Politcs* (XXVII): 586-601.
- FLORA, p. & HEINDENHEIMER, A. (1982). *The development of Welfare State in Europe and America.* New Jersey: Trabsation Books.
- FLORA, P. (1981). *Soluzione o fonte di crisi? II 'Welfare State' in perspectiva storica. In: FERRERA, M. (org.). Lo Satato del benessece, una crisi senza uscita?* Firenze: Le Monier.
- GOUGH, Ian. (1979). *The political economy of the Welfare State.* London: Macmillan.
- HAY, J. R. (1980). *The origins of the liberal Welfare reforms: 1906-1914.* 3<sup>rd</sup> ed. London: Macmillan.
- HOFFERBEART, R. (1966). *The relations between public policy and some structural and environmental variables in the American States. American Political Science Review* (LX): 73-82.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status.* São Paulo: Zahar.
- \_\_\_\_\_. (1975). *Social Policy.* 4<sup>th</sup> ed. London: Hutchison University Library.
- OFFE, Claus. (1984). *Contractions of the Welfare State.* Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. (1972). *Advanced capitalism and Welfare State. Politics & Society* (2).
- \_\_\_\_\_. & LENHARDT, Jero. (1984). *Teoria do Estado e Política Social.* In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- O'CONNOR, James. (1977). *USA: a crise do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PIVEN, Frances Fox & CLOWARD, Richard, A. (1972). *Regulating the poor: the functions of public Welfare.* London: Vintage Books.
- PRYOR. (1968). *Public expenditure capitalist and communist countries.* London: Irwin Homewood.
- SOUZA, Isabel. R. O. G. (1974). *O incrementalismo e a política orçamentária brasileira.* Rio de Janeiro: IUPERJ (Dissertação de Mestrado).

#### RESUMO

#### TEORIAS EXPLICATIVAS SOBRE A EMERGÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE

Esse estudo aborda as teorias mais recorrentes na literatura para explicar a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* enquanto estrutura integrante do capitalismo dos países desenvolvidos, fenômeno com grande destaque no período que vai do pós-guerra aos meados dos anos 70. Para essa explicação são privilegiadas as abordagens que se centram nas argumentações dos Pluralistas e dos Marxistas e suas vertentes de tradição funcionalista e conflitualista.

**PALAVRAS-CHAVE:** marxismo; pluralismo; política social.

#### ABSTRACT

#### ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE WELFARE STATE: MORE RECURRENT EXPLAIN THEORIES

This study approaches the more recurrent theories to explain the origin and the development of the *Welfare State* as an integrated structure of the capitalism of the developed countries. This is presented as a phenomenon with great eminence in the period from the World War II till the middle 70's. For that explanation, it is emphasised pluralist and Marxist approaches, applying functionalist and conflictualist arguments.

**KEYWORDS:** Marxism; pluralism; social policies.