

# O ESTADO E AS ESTRUTURAS SOCIAIS DE BEM-ESTAR EM DEMOCRACIAS INDUSTRIAIS AVANÇADAS

Desmond S. King

*Tradução: Artur R. B. Parente*

Eu desenvolvo aqui uma análise do estado de bem-estar contemporâneo nas democracias industriais avançadas. A tese central é que os estados de bem-estar maduros têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram. Isso torna difícil desmontar ou reduzir estados de bem-estar mesmo quando governos da persuasão ideológica de Margaret Thatcher ou Ronald Reagan chegam ao poder. Os estados de bem-estar, quaisquer que sejam suas diferenças institucionais, estão profundamente integrados à estrutura social e política das sociedades industriais contemporâneas. Num sentido importante, a análise implica que a forma ou caráter dessas democracias industriais contemporâneas tenha sido significativamente transformada pelo desenvolvimento de estados de bem-estar, isto é, substancial intervenção estatal na economia política e nas estruturas sociais. Levando em consideração algumas variações entre países, a divisão entre Estado e economia é muito menos nítida do que no século XIX ou no período pré-1945. Entretanto, os estados de bem-estar não constituem simplesmente um novo estágio do desenvolvimento capitalista e do nível de intervenção estatal, mas uma reestruturação mais fundamental desses países. Através de um exame da forma contemporânea dos estados de bem-estar e das estruturas sociais é possível lograr uma melhor compreensão dos recentes acontecimentos políticos, inclusive o advento de governos ideologicamente conservadores. De fato, sem analisar a forma do estado de bem-estar e sua integração às democracias industriais avançadas é difícil explicar, por exemplo, porque as administrações Thatcher e Reagan foram menos eficazes do que desejavam em

Este artigo foi traduzido do inglês de *Theory and Society*, vol. 16, n° 6, nov. 1987.

restringir os gastos e compromissos do Estado com o bem-estar. É porque estes são parte essencial da sociedade (tanto cultural como estruturalmente) que tais ataques provavelmente não terão sucesso.

As economias políticas contemporâneas combinam estruturas do estado de bem-estar e estruturas econômicas; as duas estão essencialmente encadeadas e provêem traços definidores das democracias industriais avançadas. Enquanto o Estado do século XIX, como observou Marx, podia ser significativamente distinguido da economia de mercado característica daquelas sociedades, a economia política do pós-1945 impede esta fácil distinção. Mudanças nos padrões de emprego — do mercado para o setor público — e, conseqüentemente, nas fontes de renda, bem como no tamanho do setor público implicam uma unidade entre estado de bem-estar e economia no período contemporâneo. Em alguns países o emprego público e, por conseguinte, as fontes de renda pública ou salário social constituem mais de 50% do emprego e da renda. Esta é uma mudança notável com implicações sobre a atividade política, a cultura política e a experiência social, como Therborn salienta corretamente: "a rotina cotidiana do Estado predominante — como indicado pelos padrões de gasto e emprego públicos — centrou-se na assistência social, bem-estar público e educação pública"<sup>1</sup>. Assim, a maturação do estado de bem-estar tem implicações sobre sua posição dentro da cultura política das democracias industriais avançadas na medida em que contribui para transformá-las. Ademais, a expansão do emprego no estado de bem-estar, com a incorporação de grupos sociais, baseada ou não em posições de classe, consolida a posição estrutural do estado de bem-estar nas democracias ocidentais.

Substantivamente, o estado de bem-estar incorpora critérios outros que aqueles de mercado (isto é, critérios sobre a utilidade social de certos bens, a necessidade de padrões mínimos de saúde e educação) em suas decisões relativas à produção, alocação e consumo de bens; isso corrói a difusão de critérios de mercado nestas democracias industriais avançadas. Há alicerces sociais importantes do estado de bem-estar que refletem seu valor percebido para a comunidade, sendo este um meio adequado de atender a certas necessidades, individuais ou coletivas. Também se percebe que critérios que não são os de mercado são apropriados para decisões relativas à produção e alocação de bens para satisfazer tais necessidades. Governos influenciados pela Nova Direita, como os de Thatcher e Reagan, enfatizaram as falhas do estado de bem-estar, adotando uma posição completamente negativa. Muitos críticos de esquerda das políticas de bem-estar apoiaram inadvertidamente tais críticas. As críticas da Nova Direita subestimam o apoio social às políticas de bem-estar e a aprovação do uso de critérios que não são os de mercado nas decisões de produção e alocação; os críticos de esquerda negligenciam a capacidade de transformação e as implicações do estado de bem-estar, e a extensão em que ele reflete interesses sociais nessas áreas; com efeito, alguns autores de esquerda atualmente admitem isso. O trabalho no setor público é diferenciado do em-

(1) Goran Therborn, "The Prospects of Labour and the Transformation of Advanced Capitalism", *New Left Review* n° 145 (1984), p. 28. Embora a análise de Therborn do capitalismo sob o estado de bem-estar seja instrutiva, as conclusões sobre política (essencialmente ainda confinadas às questões de classe convencionais) negam a importância da transformação do capitalismo que ele atesta.

prego na economia privada pelo seu distanciamento de uma forma generalizada de produção de mercadorias: no setor público, o trabalho já não é tratado como uma mercadoria produzida para a troca. De acordo com o marxismo, a força de trabalho torna-se uma mercadoria nos sistemas econômicos capitalistas; os empregados públicos já não são assalariados engajados na produção de mercadorias nesse sentido tradicional.

No interior das estruturas contemporâneas do estado de bem-estar fixaram-se vigorosas forças sindicais resistentes a cortes e bem-situados funcionários públicos defendendo valores burocráticos e compromissos programáticos com os princípios representados na política e no gasto social: "os empregados públicos estão freqüentemente interessados nos programas que administram e, coletivamente, constituem grupos de pressão que tanto podem ser uma causa como uma conseqüência do crescimento do governo"<sup>2</sup>. E o apoio aos serviços do estado de bem-estar inclui grupos que inicialmente não eram alvo desses benefícios (por exemplo, aqueles que se beneficiaram de bolsas de estudos na Inglaterra ou em outros lugares), tendo ainda criado grandes grupos de pressão articulados que atuam como defensores desses serviços. Através do impacto do estado de bem-estar sobre a distribuição do consumo, ele agora se estende às classes médias, que são uma base adicional de apoio. Estas beneficiaram-se dos serviços de bem-estar enquanto consumidoras; não obstante, beneficiaram-se também como produtoras, ou seja, enquanto profissionais trabalhando no estado de bem-estar. A expansão do emprego público ao longo dos últimos trinta anos, combinada à formação de interesses burocráticos, constitui apoio significativo para o estado de bem-estar e seus serviços.

Nesse sentido, eu desenvolvo duas proposições paralelas, uma geral e outra específica. A proposição geral sugere que o desenvolvimento do estado de bem-estar e os direitos sociais de cidadania<sup>3</sup> a ele associados remodelaram fundamentalmente a natureza das sociedades modernas, as quais são atualmente caracterizadas por uma combinação única de estado de bem-estar e economia. A forma madura ou contemporânea dessas sociedades constitui uma transformação distinta em relação às democracias industriais do pré-1940. Os direitos de cidadania de então conferiam *status* civil (direitos legais) e político (direitos de participação democrática), com poucas implicações para a economia. O estado de bem-estar do pós-1945 confere direitos sociais (padrões mínimos de saúde, renda, educação, direito ao trabalho) os quais, em sua implementação e plena expressão, transformaram o papel do Estado e a relação entre Estado e economia; em conseqüência, as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades modificaram-se. É necessário, portanto, analisar a natureza do estado de bem-estar, sua posição estrutural e forma ideológica nessas sociedades contemporâneas, objetivo principal deste artigo. Entretanto, a configuração exata desses fatores varia entre as diversas democracias industriais conforme o tipo de estado de bem-estar instituído, o nível de emprego público e o apoio ideológico que recebem.

(2) R. Rose, 'The Significance of Public Employment', in Richard Rose, org., *Public Employment in Western Nations*, Nova York e Londres, Cambridge University Press, 1985, p. 1.

(3) "Direitos de cidadania" é derivado do trabalho de T.H. Marshall, *Citizenship and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1964. Para um relato completo desses direitos e sua relação com as sociedades contemporâneas, ver D.S. King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan, e Chicago, Dorsey Press, 1987. Além disso, a noção de que a configuração contemporânea do estado de bem-estar e da economia constitui uma nova era é desenvolvida em J. Holmwood e A. Stewart, *Transforming Social Theory* (a ser publicado); esse livro é uma grande contribuição à teoria social e às categorias do discurso teórico. Por exemplo, Holmwood e Stewart discutem a utilidade duradoura do termo "capitalismo" em relação às democracias industriais modernas.

Essa proposição geral implica uma proposição específica, relacionada aos esforços de governos conservadores em restringir o estado de bem-estar. Durante a última década partidos e movimentos políticos de direita ressuscitaram em diversas nações industriais ocidentais. As dificuldades econômicas do período pós-1973, certamente com relação aos trinta anos anteriores, acentuaram a polarização política e facilitaram desafios ao consenso em torno do estado de bem-estar keynesiano do pós-guerra. Assim, Suécia e Dinamarca experimentaram grandes greves nos anos 80, a Alemanha ocidental moveu-se em termos eleitorais para a direita e na França as políticas orçamentárias do presidente socialista Mitterrand, implementadas pelo seu Primeiro-Ministro Fabius, estavam longe de ser radicais; a eleição dos gaullistas de direita com Jacques Chirac como Primeiro-Ministro, em março de 1986, consolidou esta tendência. Diversos governos ocidentais procuraram reduzir ou controlar o crescimento do setor público característico do estado de bem-estar moderno. Embora esse grupo inclua países como a Dinamarca e a Holanda, é nos Estados Unidos e na Inglaterra que esta tendência tem sido mais pronunciada. Entretanto, é essencial aos temas deste artigo que tais esforços não podem ter pleno sucesso. Há fontes de apoio ideológico e institucional cercando o estado de bem-estar que não serão facilmente demolidas, pois estão firmemente integradas à estrutura da sociedade e aos seus processos de consumo e produção.

Governos conservadores podem atacar com sucesso os aspectos menos populares dos serviços de bem-estar, mas isso equivale a reduções marginais na provisão de bem-estar. Sem dúvida, tais ataques, quando unidos a políticas como as de privatização, têm conseqüências efetivas sobre os termos do discurso político e do ethos público com que essas questões são debatidas; mas essa é uma conseqüência menos significativa do que a destruição do estado de bem-estar. Não há motivo para comprazer-se com o ataque à provisão pública de bem-estar; mas, igualmente, o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil.

Que os anos 70 foram um período de crise econômica internacional e doméstica para muitas democracias ocidentais, é evidente. A relação entre essas condições e a emergência de ideologias e partidos de direita é menos clara: seriam estes nada mais que uma função das condições de crise? A resposta é dúbia. Na Inglaterra, por exemplo, o governo conservador de Edward Heath (1970-74) tentou implementar políticas austeras, mas foi frustrado pela força da resistência dos trabalhadores. Na Dinamarca, o Partido do Progresso sob Glistrup desenvolveu-se em 1973, protestando contra o nível de impostos, enquanto a Proposição 13 na Califórnia ocorreu em 1978. Mas se essas tendências indicavam uma inclinação geral em favor do conservadorismo ideológico *sem crise econômica grave* é muito menos claro. O que a crise efetivamente permitiu foi a articulação e propagação de velhas soluções — por exemplo, mercados livres e menor pro-

visão dos serviços públicos de bem-estar — apesar do sucesso do keynesianismo nos anos 50 e 60. Feito o balanço, a deterioração das condições econômicas ao longo dos anos 70 foi sem dúvida importante na revivescência do liberalismo econômico<sup>4</sup>.

Eu me abstenho de discutir as origens do estado de bem-estar e concentro-me em sua manifestação contemporânea, madura. Isso impõe a distinção entre estados de bem-estar institucionais e marginais, bem como a análise da integração do estado de bem-estar a essas sociedades, que inclui: a assimilação de valores do estado de bem-estar pela cultura política das democracias industriais avançadas e apoio difuso aos direitos sociais de cidadania; o crescimento de interesses dentro das estruturas administrativas e organizacionais do estado de bem-estar que defendem seus objetivos; e o crescimento de interesses fora do estado de bem-estar incluindo tanto seus clientes como grupos profissionais a ele associados. Finalmente, essa análise fornece uma perspectiva para a análise do ataque recente inspirado pela direita aos serviços e instituições do estado de bem-estar na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Ao longo desse artigo eu concentro a atenção nos debates desenvolvidos nas democracias industriais avançadas e os fatos coligidos baseiam-se nesse grupo. Entretanto, isso não significa que generalizações forçadas acerca desse grupo de nações possam ser facilmente formuladas. Antes, este exercício comparativo fornece um útil universo de casos para que se avalie tanto diferenças como padrões gerais, permitindo à comparação alguma compreensão acerca dessas diferenças. A importância de uma abordagem comparativa foi recentemente acentuada por Katzpoint, com relação aos Estados Unidos: "sem uma posição comparativa privilegiada, os silêncios bem como os ruídos da política social americana parecem ser naturais, dispensando demonstração"<sup>5</sup>. Tal visão é igualmente válida para outras democracias industriais avançadas contemporâneas.

### **O estado de bem-estar contemporâneo nas democracias industriais avançadas**

O desenvolvimento histórico do estado de bem-estar ocidental é menos importante aqui do que suas formas contemporâneas. Mas as origens merecem uma breve consideração. Em sua maior parte, estas origens refletem circunstâncias políticas imediatas ao invés de uma estratégia social democrática ou socialista coerente. Um exemplo óbvio é a introdução da seguridade social e direitos a pensão pelo Conde de Bismarck na Alemanha na década de 1870, como um esforço no sentido de debilitar o apoio aos partidos socialistas e movimentos sindicais. Muitos outros exemplos podem ser destacados; como registra Flora, "todas as forças políticas na Eu-

(4) Na literatura acadêmica de ciências sociais, os anos 70 geraram diversos ensaios e tratados sobre a natureza da "sobrecarga" ou "falência política" dos governos ocidentais: ou seja, julgou-se estes sistemas políticos incapazes de cumprir a série de responsabilidades que o setor público acumulara no período pós-1945. Ver, por exemplo, A. King, "Political overload", *Political Studies*, vol. 23(1975); R. Rose e G. Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, Nova York, Basic Books, 1978. Para uma perspectiva neomarxista ver J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nova York, St. Martin's Press, 1973, o qual argumentou que as funções contraditórias do Estado de legitimação e acumulação implicavam crise em algum momento. Ver também J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Londres, Heineemann, 1975.

(5) I. Katznelson, "Rethinking the Silences of Social and Economic Policy", *Political Science Quarterly*, vol. 101, Nº 2 (1986), p. 310.

ropa virtualmente contribuíram para a construção do estado de bem-estar<sup>6</sup>.

Há concordância universal entre os acadêmicos quanto ao fato de que as décadas finais do século XIX marcam o início do estado de bem-estar moderno, com uma expansão constante até a II Guerra Mundial, sendo então substituída por crescimento substancial. É no primeiro estágio que a variedade e conveniência dos fatores políticos é mais acentuada; durante o período pós-1945 padrões e fatores causais mais sistemáticos estão associados à expansão do estado de bem-estar. Ambos os tipos de fatores têm sido objeto de muito trabalho acadêmico ao longo das duas últimas décadas, eficientemente classificado por Orloff e Skocpol<sup>7</sup> em quatro grupos principais: primeiro, aqueles que enfatizam as conseqüências da industrialização, segundo os quais o desenvolvimento econômico ou industrialização tem certos resultados lógicos, incluindo a necessidade de bem-estar social; segundo, a difusão de valores liberais favoráveis a um estado de bem-estar complementa a industrialização em alguns casos, especialmente nos Estados Unidos; um terceiro conjunto de argumentos situa a causa primária do crescimento do estado de bem-estar no sucesso da mobilização da força da classe trabalhadora para articular demandas por bem-estar; e quarto, inovações introduzidas por funcionários públicos, o argumento mais recente. Os dois primeiros fatores relacionam-se mais à consolidação inicial das políticas do estado de bem-estar, enquanto os dois últimos relacionam-se à sua subsequente expansão. Como Orloff e Skocpol corretamente salientam, todos os quatro tipos de fatores são necessários para uma explicação integral da origem do estado de bem-estar moderno; eles se concentram especialmente sobre o papel das iniciativas e das organizações do Estado. Eles também sustentam a existência de uma importante diferença analítica entre esse fator e os outros: esses últimos partilham de um "modo de pensar as atividades governamentais que tem sido partilhado por pluralistas, funcionalistas, marxistas e outros: as atividades do governo são entendidas como expressões de — ou respostas a — demandas sociais"<sup>8</sup>. Mais adiante nesse artigo, é considerado o peso de fatores centrados no Estado em contribuir para a expansão do estado de bem-estar, onde afirma-se que aspectos do crescimento da política de bem-estar pós-1945 refletem os interesses dos funcionários públicos do Estado.

#### Origens versus expansão do estado de bem-estar

É importante distinguir as *origens* do estado de bem-estar, as quais são heterogêneas e refletem uma variedade de fatores e avaliações políticas, da *expansão* do estado de bem-estar pós-anos 30, que reflete a operação mais sistemática de certos fatores, especialmente a força da classe trabalhadora e as inovações nas políticas realizadas pelos funcionários do Es-

(6) P. Flora, "Solution or Source of Crises? The Welfare State in Historical Perspective", in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, W.J. Mommsen, org., Londres, Croom Helm, 1981, p. 344. Ver os capítulos de Tampke e Hennock no mesmo livro. Ver também G. Esping-Andersen, *Politics Against Markets*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1985, p. 145, que ressalta corretamente que "não há... nada especialmente socialista no que diz respeito às origens da melhoria e reforma social".

(7) A. Orloff e T. Skocpol, "Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain 1900-1911, and the United States, 1880s-1920", *American Sociological Review*, vol. 49 (1984), pp. 726-750.

(8) Orloff e Skocpol, "Why Not Equal Protection?", p. 730.

tado. São estes últimos fatores — aqueles que contribuem para o crescimento do estado de bem-estar — os mais pertinentes à discussão aqui desenvolvida. Com relação aos fundamentos do estado de bem-estar moderno, transformações sócio-econômicas criaram a riqueza material e o contexto para tal provisão estatal de bem-estar. A secularização da sociedade e a penetração de princípios liberais impôs questões relativas aos direitos civis e políticos à agenda. Além disso, as condições associadas ao início do desenvolvimento industrial tornaram-se a base para as queixas entre trabalhadores, queixas que elites políticas rivais podiam explorar da forma que lhes fosse mais vantajosa; tais queixas não podiam ser ignoradas se se desejasse manter a estabilidade política. Nesse sentido, a mobilização efetiva dos objetivos da classe trabalhadora através dos sindicatos trouxe importantes desafios às elites políticas da Europa ocidental no final do século XIX e ao longo do século XX: "até 1914, e em grande medida durante o entre-guerras, as forças sociais mais relevantes para o desenvolvimento do estado de bem-estar foram as da classe trabalhadora"<sup>9</sup>. A força da classe trabalhadora, atestada por sua organização e mobilização sindical, foi causa importante das primeiras leis do estado de bem-estar. Mas não eram os partidos socialistas que atendiam a essas necessidades, como ressalta Esping-Andersen com relação à Escandinávia: "até os anos 30 os liberais dominavam e a influência social-democrata era na melhor das hipóteses marginal"<sup>10</sup>. Os social-democratas e os partidos de trabalhadores eram, portanto, incapazes de dar uma forma característica às políticas do estado de bem-estar dos países industriais do ocidente no período anterior aos anos 30.

Por volta de 1930, doze importantes países europeus já haviam implementado os elementos centrais do sistema de seguridade social: seguro contra acidente, auxílio-doença, previdência aos idosos e seguro-desemprego; essas medidas foram introduzidas aproximadamente em 1914, 1923, 1922 e 1930, respectivamente<sup>11</sup>. Assim, por volta dos anos 30, passos fundamentais rumo à perspectiva e aplicação do estado de bem-estar moderno estavam estabelecidos. Mas essas políticas não refletiam a influência específica de partidos socialistas ou social-democratas, nem constituíam uma formulação coerente da natureza do estado de bem-estar. Tal coerência é um fenômeno mais moderno.

Enquanto antes dos anos 30 a força da classe trabalhadora impeliu o desenvolvimento de políticas de bem-estar por partidos não socialistas, na subsequente expansão tornou-se, ela própria, um fator importante; isto é, a força da classe trabalhadora foi dirigida a objetivos social-democráticos específicos, encarregando-se o Partido Social-Democrata de realizá-los. Um expoente de tal ponto de vista é Stephens<sup>12</sup>, que afirma que o poder das organizações de trabalhadores — especialmente na Suécia — foi a força decisiva no direcionamento de recursos estatais para o bem-estar e para a expansão desse compromisso. Stephens argumenta que "o poder das organizações de trabalhadores (é) a chave da luta pelo socialismo"<sup>13</sup>; outros

(9) P. Flora e A. Heidenheimer, orgs., *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Books, 1981, cap. 1, p. 28.

(10) Esping-Andersen, *Politics Against Markets*, p. 151. Em outro lugar o mesmo autor afirma: "esses primeiros pioneiros (Bismarck, por exemplo) estavam perfeitamente preparados para a construção de amplos esquemas para proteção social como meio de deter conflitos de classe e subordinar os trabalhadores ao Estado. A participação da classe trabalhadora nessa era de construção do estado de bem-estar era, na melhor das hipóteses, marginal, freqüentemente era antagonica. Mas os liberais também desempenharam um papel pioneiro, embora seus esforços primários fossem dedicados à implementação de programas sociais que fortalecessem o mecanismo de mercado, tais como contribuições voluntárias à previdência e planos de contratos de trabalho". G. Esping-Andersen, "Power and Distributional Regimes", *Politics and Society*, 14(1985), p. 225.

(11) Ver Peter Flora e Jens Albert, "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", in Flora e Heidenheimer, orgs., *Development of Welfare States*. Os doze países são: Noruega, Reino Unido, Suécia, Finlândia, Dinamarca, Itália, França, Áustria, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suíça.

(12) J. Stephens, *The Transition from Capitalism to Socialism*, Londres, Macmillan, 1979.

(13) Stephens, *Transition*, p. 55.

estudos sugerem a importância da influência de partidos de esquerda para o estado de bem-estar, sendo tal influência função de um forte movimento operário<sup>14</sup>. De modo geral, Cameron associou a característica econômica de abertura à formação de poderosas organizações sindicais e, conseqüentemente, a condições favoráveis às políticas e instituições do estado de bem-estar. Economias abertas tendem a ter um elevado grau de concentração industrial, o que conduz a elevados níveis de sindicalização, um "pré-requisito importante para governos de esquerda duradouros, já que trabalhadores sindicalizados formam a base eleitoral da maioria dos partidos social-democratas e trabalhistas"<sup>15</sup>. Além disso, a concentração industrial conduz também a ampla oportunidade de negociação coletiva e a fortes confederações de trabalhadores. Estas, combinadas a elevada sindicalização, permitem que partidos políticos social-democratas e trabalhistas permaneçam no governo por períodos consideráveis, podendo expandir o gasto público em bem-estar social, seguridade social e outras políticas sociais. A evidência empírica em favor da tese de Stephens acerca da importância da organização dos trabalhadores para as políticas do estado de bem-estar é fornecida pelo estudo do movimento grevista de Hibbs<sup>16</sup>. Hibbs sustenta que as greves constituem ações da classe trabalhadora através dos sindicatos com o propósito de conquistar políticas redistributivas, inclusive medidas de bem-estar. O sucesso de tais ações, afirma Hibbs, é uma função da presença no governo de partidos social-democratas ou trabalhistas. Nos Estados Unidos, o trabalho de Piven e Cloward propõe uma tese similar à de Stephens: eles afirmam que movimentos populares organizados desempenharam um papel fundamental na expansão dos programas sociais durante as décadas de 60 e 70<sup>17</sup>. As diferenças entre muitos países europeus, incluindo Inglaterra e Escandinávia, e os Estados Unidos são significativas aqui: a mobilização da classe trabalhadora tem sido, em termos históricos, menos ampla nesse último país<sup>18</sup>, fato que contribui para uma explicação da menor provisão pública de bem-estar pelo Estado americano. Igualmente significativo é o sucesso dos sindicatos americanos em negociar medidas de bem-estar para si, independentemente do Estado: isso incluiu compensações ao desemprego, custos de saúde, pensões e férias remuneradas<sup>19</sup>. Este sucesso reduziu a pressão sobre o governo federal americano para que provisse tais serviços, especialmente porque os trabalhadores não sindicalizados constituíam um grupo de pressão cuja mobilização era menos efetiva.

Portanto, considerável evidência atesta a importância de grupos organizados da classe trabalhadora na configuração da expansão posterior à década de 30 das políticas de bem-estar e, conseqüentemente, das instituições do estado de bem-estar. Isso sugere também que a mobilização da classe trabalhadora continuará a constituir uma poderosa base de apoio na comunidade para as políticas do estado de bem-estar, embora obviamente a maturação do estado de bem-estar crie sua própria dinâmica de apoio, examinada abaixo. A importância da força da classe trabalhadora

(14) Ver, por exemplo, F. Castles e R.D. McKinlay, "Public Welfare Provision, Scandinavia and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics", *British Journal of Political Science*, vol. 9 (1979); B. Roweth, F. Gould e D.S. King, "The Growth of Public Welfare Provision: Does Politics Matter?", *British Journal of Political Science*, vol. 10 (1980).

(15) D. Cameron, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, vol. 72 (1978), p. 1257.

(16) D. Hibbs, "On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity", *British Journal of Political Science*, vol. 8 (1978).

(17) Ver F. F. Piven e R. Cloward, *Poor People's Movements*, Nova York, Pantheon Books, 1977; *The New Class War*, Nova York, Pantheon, 1982.

(18) I. Katznelson, *City Trenches*, Chicago, University of Chicago Press, 1981; I. Katznelson, "Working Class Formation and the State: Nineteenth-Century England in American Perspective", in P. Evans, D. Rueschmeyer e T. Skocpol, orgs., *Bringing the State Back In*, Cambridge e Nova York, Cambridge University Press, 1985.

(19) Ver N. Fumiss e T. Tilton, *The Case for the Welfare State*, Londres, Indiana University Press, 1977.

através da mobilização sindical implica que um declínio da força dos sindicatos ou da solidariedade da classe trabalhadora pode debilitar o apoio ao estado de bem-estar. Em outras palavras, na medida em que sindicatos e partidos políticos apoiados por sindicatos contribuíram para a expansão do estado de bem-estar no período pós-anos 30, deve-se esperar que um enfraquecimento relativo da força dos trabalhadores ou dos sindicatos ajude tentativas conservadoras de redução do estado de bem-estar. Além disso, governos conservadores podem tentar enfraquecer ou desestruturar os sindicatos como parte de uma estratégia de redução do estado de bem-estar. Alternativamente, se a sindicalização estendeu-se ao setor público — a área cujo crescimento no emprego foi mais dinâmica na era pós-1945 — e se tais organizações partilham dos objetivos dos primeiros movimentos sindicais quanto à importância das políticas de bem-estar, então isso pode constituir uma nova e poderosa base de apoio para o estado de bem-estar. Uma estratégia adicional requer que os sindicatos da classe trabalhadora ampliem sua solidariedade com outras classes na população como condição necessária para a conquista de políticas do estado de bem-estar; tais alianças de classe e ampla solidariedade têm sido procuradas, com considerável sucesso, pelos movimentos social-democratas escandinavos. Lá, antigas alianças com grupos rurais foram substituídas por alianças com grupos de colarinhos-brancos da classe média; e os sindicatos seguiram uma política de redução dos diferenciais de salários e de ampliação da solidariedade entre esses diversos grupos sociais. Nesse sentido, um declínio na pobreza da classe trabalhadora não implica necessariamente um declínio do compromisso organizado relativo aos objetivos do estado de bem-estar.

#### Formas marginais versus formas institucionais do estado de bem-estar

Como a discussão sugere, há significativa diversidade entre os tipos de estado de bem-estar implementados nas democracias industriais ocidentais, com alguns deles — como a Suécia ou a Inglaterra — vultosos, e outros — como os Estados Unidos — de menor alcance. Essa gama pode ser tratada sistematicamente através da útil distinção de Korpi entre modelos "marginais" e "institucionais" do estado de bem-estar<sup>20</sup>. Cada um é um tipo-ideal sintetizando extremos das formas possíveis do estado de bem-estar, o primeiro um compromisso mínimo com o bem-estar e o segundo uma maior gama de responsabilidades do estado de bem-estar. Korpi distingue-os pela proporção da renda nacional despendida na política de bem-estar, pela proporção da população que recebe alguma forma de auxílio do estado de bem-estar, pela universalidade ou seletividade das políticas de bem-estar, pela progressividade do sistema tributário, pela importância de programas visando o pleno emprego e assim por diante: "espera-se

(20) Ver W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge, and Kegan Paul, 1983. Este e alguns parágrafos seguintes são extraídos de D. King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, cap. 9.

que medidas universais, dirigidas a amplas camadas da população, sejam importantes no modelo institucional de política social. Políticas seletivas dirigidas a subgrupos da população com necessidades específicas serão mais importantes no modelo marginal<sup>21</sup>.

(21) Korpi, *Democratic Class Struggle*, p. 192.

Os dois extremos são bem representados pelos Estados Unidos (marginal) e pelos países escandinavos (institucional), ainda que a Inglaterra também se aproxime da forma institucional. Korpi argumenta, numa posição análoga à que aqui defendo, que a implementação desses dois modelos resulta em diferentes níveis de apoio público ao estado de bem-estar: "geralmente, esperaríamos que um tipo de política social marginal tivesse menores possibilidades de gerar coalizões em defesa própria do que um tipo institucional de política social. Um tipo de política social marginal, predominante por exemplo nos Estados Unidos, explícita ou implicitamente define uma linha de pobreza para a população, separando assim a minoria pobre e relativamente pequena da maioria rica da população"<sup>22</sup>. Um estado de bem-estar marginal tem um impacto mais limitado sobre a comunidade do que um estado de bem-estar institucional, no que concerne ao desenvolvimento de bases de apoio, e sua integração à cultura política é fraca: isso é reforçado pela distinção na política de bem-estar entre os beneficiados e os que não recebem auxílio, o que cria barreiras diferentes daquelas encontradas em sistemas com estados de bem-estar universalistas. Assim, a experiência usual das instituições do estado de bem-estar será distinta em aspectos importantes. Além disso, as formas institucionais do estado de bem-estar contribuem para a desmercantilização do trabalho na economia política; isto é, uma redução no papel do mercado na alocação do trabalho e um aumento da ação coletiva, como relata Esping-Andersen: "como indivíduos e coletividades, os assalariados logicamente lutarão para desmercantilizar seu *status*... Para o movimento operário, a força e solidariedade da coletividade dependem de sua capacidade de oferecer aos trabalhadores uma saída aceitável que se traduza em pecúnia... O salário social que a desmercantilização conota é, portanto, fator proeminente no desenvolvimento do movimento operário. O grau de desmercantilização é uma função da extensão em que os direitos do cidadão suplantam a distribuição via mercado"<sup>23</sup>. Tal desmercantilização pode ser realizada de forma mais eficaz pela estruturação e instituição de políticas do estado de bem-estar, reduzindo e controlando as relações de mercado. O estado de bem-estar oferece um salário social sob a forma de transferências e serviços públicos, os quais não estão sujeitos a relações nem a critérios de mercado.

(22) Korpi, *Democratic Class Struggle*, p. 193.

(23) G. Esping-Andersen, "Power and Distributional Regimes", p. 228.

Segundo Esping-Andersen e Korpi, um determinante essencial do desenvolvimento de uma forma marginal ou institucional do estado de bem-estar é a presença ou ausência de uma organização socialista de trabalhadores durante a formação e maturação do estado de bem-estar, especialmente durante o período pós-anos 30: comparações entre nações indicam que a balança do poder político está intimamente relacionada à extensão

em que os limites da cidadania social foram expandidos<sup>24</sup>. Isso implicaria que qualquer enfraquecimento dos sindicatos ou dos trabalhadores organizados reduziria o apoio ao estado de bem-estar, a não ser que outras alianças de classe fossem estabelecidas ou que o estado de bem-estar tivesse outras fontes de apoio, suficientemente poderosas. A evidência confirma ambas as proposições, embora o segundo fator seja mais importante em países não escandinavos.

Sendo os estados de bem-estar institucionais mais abrangentes do que os marginais, espera-se que tenham maior capacidade de resistência a tentativas de cortes nas despesas. As coalizões que apóiam sua formação devem ser capazes de evitar e debilitar as críticas conservadoras e as tentativas de cortes. Mas os estados de bem-estar marginais também estão baseados em coalizões e em certos grupos de apoio, os quais não devem estar indefesos em caso de ataque. Ainda que os estados de bem-estar marginais dividam a população entre beneficiários e não beneficiários, não devemos acreditar que o primeiro grupo seja impotente: os estados de bem-estar de ambos os tipos refletem as atividades e mobilização de grupos e coalizões de grupos na população e ambos os grupos devem ter alguma capacidade de se organizarem defensivamente contra cortes no bem-estar. Essa questão é importante para a análise do impacto dos governos Thatcher e Reagan desenvolvida abaixo. O restante dessa seção é dedicado ao exame daquelas características do estado de bem-estar maduro que se tornaram suas fontes de apoio mais importantes. Em contraste deliberadamente as formas marginais e institucionais do estado de bem-estar.

(24) G. Esping-Andersen e W. Korpi, "Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", in John Goldthorpe, org., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985, p. 202.

## Fontes de apoio ao estado de bem-estar

### Acomodação da cultura política

Um estado de bem-estar duradouro gera apoio social para suas instituições e políticas: a provisão pública de bem-estar e serviços sociais torna-se um elemento aceito do papel apropriado para o Estado nas democracias industriais avançadas. A introdução e consolidação das políticas do estado de bem-estar contribuem, em certa medida, para a difusão de uma ideologia de apoio. Assim, além de ressaltar o papel de organizações operárias fortes como determinante do sucesso dos partidos de esquerda, Stephens argumenta que o longo mandato de seus integrantes permite que influenciem em alguma medida o sentido da cultura política (em seus termos: "consciência de classe"), tornando-a deste modo favorável à noção e aos componentes do estado de bem-estar<sup>25</sup>. Tal visão diverge da análise mais convencional da ciência política concernente ao impacto dos partidos políticos sobre o crescimento do setor público em termos de mode-

(25) Stephens, *Transition*.

los schumpeterianos de competição entre partidos, nos quais estes são maximizadores de voto que prometem ao eleitorado maior volume de serviços públicos de forma a se elegerem ou reelegerem. Stephens atribui importância fundamental à ideologia do partido como determinante do dispendio do estado de bem-estar, uma proposição que desfruta de outros apoios<sup>26</sup>.

Formar uma cultura política favorável à existência e expansão do estado de bem-estar é muito importante; a força ou penetração desse apoio cultural indicará se as políticas de bem-estar são parte de uma forma marginal ou institucional do estado de bem-estar. É de se esperar que um estado de bem-estar marginal tenha um impacto mais limitado sobre a comunidade em termos da criação de bases de apoio e de sua integração à cultura política. Nos Estados Unidos, o estado de bem-estar tem que competir em termos culturais com a forte tradição individualista americana e o status inferior dos beneficiários da assistência. Heclo afirmou recentemente que há duas concepções contraditórias do bem-estar na tradição ou cultura política americanas; bem-estar como auto-suficiência e bem-estar como dependência mútua, as quais estão representadas nas políticas do estado de bem-estar: "é na área da manutenção da renda que as tensões entre nossos dois conceitos de bem-estar são mais vigorosas. Tirar dinheiro de uma pessoa e dá-lo a outra parece uma receita certa para o confronto. A resposta nos Estados Unidos tem sido realizar, em relação a outros países, uma distinção extremamente rigorosa entre os tipos de programa de manutenção da renda. O primeiro, programa 'tipo seguro', enfatizou a regra da auto-suficiência. O segundo, programa 'tipo bem-estar', enfatizou a dependência"; Heclo descreve o segundo tipo de programa da seguinte forma: "definir o problema do 'bem-estar' como um alívio financeiro para aqueles que podem passar por um teste de renda tem o efeito de dividir o mundo em categorias: aqueles que estão recebendo pelo que não pagaram e a grande maioria dos que estão pagando por algo que nunca receberão"<sup>27</sup>. A importância dessa distinção ficará patente quando eu examinar abaixo o ataque das políticas da administração Reagan ao bem-estar social. A integração à cultura política é ainda mais estorvada, nos Estados Unidos, pelo poderoso etos pró-mercado que milita contra uma expansão das políticas de bem-estar e conseqüente diminuição do alcance das relações de mercado. Como observa Crozier, "associar mercado e virtude pode chocar alguns leitores, mas eu uso a frase de propósito, pois para os americanos o mercado efetivamente tem uma virtude inerente" e é encarado "com um respeito genuinamente religioso"<sup>28</sup>.

Taylor-Gooby tentou desenvolver uma tese inclusiva sobre a ideologia nessas democracias industriais avançadas, com uma considerável mistura de atividades públicas e privadas e um estado de bem-estar, e propor uma tese específica sobre a base ideológica do estado de bem-estar. Ele reconhece que "a estrutura das idéias populares é complexa. As pessoas vivem numa sociedade de mercado e isso as leva a desejar serviços coleti-

(26) Ver Cameron, "Expansion of the Public Economy"; Castles e McKinlay, "Public Welfare Provision".

(27) Hugh Heclo, "General Welfare and Two American Political Traditions", *Political Science Quarterly*, vol. 101 (1986), pp. 189-190.

(28) M. Crozier, *The Trouble With America*, Londres, University of California Press, 1985, p. 128.

vos de grande escala quando estes parecem substituir o dinheiro; faz com que simultaneamente apóiem o sistema de mercado no seu papel de consumidores; e produz uma dualidade entre essa estrutura individualista de opinião e os julgamentos baseados numa ética familiar paralela<sup>29</sup>. O estado de bem-estar não desalojou o sistema de mercado mas tornou-se igualmente essencial para as rotinas ideológicas e cotidianas nessas sociedades. Entretanto, essa é uma explicação muito limitada: o estado de bem-estar pode não ter desalojado o mercado, mas certamente alterou profundamente a natureza dessas democracias industriais avançadas. O crescimento do estado de bem-estar, e, conseqüentemente, do setor público, representa a introdução — numa base extensiva — de critérios outros que aqueles de mercado para a produção, alocação e consumo de atividades-chave. Tal mudança tem conseqüências sobre os significados de termos-chave na cultura política. A análise de Taylor-Gooby despreza também o papel do descontentamento com as conseqüências injustas do mercado como um estímulo que informa a instituição e expansão do estado de bem-estar; foi este descontentamento que impeliu o crescimento continuado do estado de bem-estar.

(29) P. Taylor-Gooby, *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1985, p. 115.

### O crescimento dos interesses do estado de bem-estar

#### Ações do Estado

A integração dos princípios do estado de bem-estar — inclusive a apropriação de critérios que não são de mercado — à cultura política é somente uma das fontes de apoio às políticas de bem-estar. Um segundo conjunto reporta-se às instituições do estado de bem-estar, seus ocupantes e beneficiários. Mais importante, há o quarto tipo de explicação para o desenvolvimento do estado de bem-estar, identificado por Orloff e Skocpol: a saber, fatores centrados no Estado, como interesses estatais e crescimento das estruturas administrativas. Este argumento baseia-se numa concepção neoweberiana do Estado como um aparelho dirigido por indivíduos com motivações e objetivos certos e com conhecimento técnico relevante para a implementação daqueles objetivos ou interesses; ele também supõe que o reino da política é relativamente independente do reino da economia e das relações econômicas de classe. Para Weber o Estado é composto por instituições administrativas, legais e coercitivas: ele não é simplesmente "o governo", mas estruturas organizacionais permanentes. Orloff e Skocpol utilizam essa perspectiva para reiterar que a fonte de algumas políticas sociais pode estar dentro das instituições do Estado, sendo os funcionários públicos seus ocupantes; na adoção de políticas de bem-estar eles enfatizam "as ações autônomas dos funcionários públicos e políticos e os modos pelos quais as estruturas do Estado e sua transformação afetaram as preferências de política de grupos sociais politicamente influentes"<sup>30</sup>. Além da articulação das necessidades por grupos sociais e forças

(30) Orloff e Skocpol, "Why Not Equal Protection?", p. 745. Ver também T. R. Gurr e D. S. King, *The State and the City*, Londres, Macmillan; Chicago, University of Chicago Press, 1987; D. S. King, "Public Sector Growth and State Autonomy in Western Europe: the Changing Role and Scope of the State in Ireland Since 1950", *West European Politics*, vol. 9 (1986), pp. 81-96. Para os termos gerais dessa perspectiva ver S. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, vol. 16 (1983).

econômicas é necessário reconhecer que "as políticas de bem-estar também estão diretamente fundadas na lógica da construção do Estado, nas lutas dos políticos por controle e vantagem e nas expectativas dos grupos acerca do que Estados e partidos com estruturas e modos de operação específicos poderiam ou deveriam ser"<sup>31</sup>.

Este argumento é bem fundamentado em dois aspectos. Primeiro, está claro que durante o desenvolvimento e formação do estado de bem-estar certos servidores públicos, fossem eleitos ou burocratas, ou ambos em acordo, firmaram compromissos no sentido de implementar certas políticas consideradas política ou socialmente desejáveis. Alternativamente, os servidores públicos podem ter agido assim por causa da ameaça à sua legitimidade e capacidade de manutenção da ordem e da autoridade<sup>32</sup> ou para imitar outros Estados. Com relação ao primeiro aspecto, Esping-Andersen e Korpi assinalam que "o desenvolvimento dos estados de bem-estar das nações ocidentais até 1945 resultou de uma política social imposta 'de cima', em que a classe trabalhadora era o *objeto* dos interesses e preocupações da classe dominante tradicional"<sup>33</sup>. Um exemplo óbvio dessa prática é a política social de Bismarck, discutida anteriormente. É evidente que os funcionários do Estado têm sido fundamentais na estruturação da política do estado de bem-estar e não simplesmente como instrumentos de poderosos interesses sociais e econômicos. Isso foi atestado por Hecló nos casos do auxílio-desemprego e da assistência aos idosos na Inglaterra e Suécia, onde os funcionários do Estado analisavam explicitamente problemas sociais e planejavam soluções que contribuíam para uma perspectiva, ao alcance das estruturas do Estado, cujas premissas baseavam-se num sistema de bem-estar<sup>34</sup>. Da mesma forma, nos Estados Unidos a reação federal à pobreza centrada nos municípios nos anos 30 e novamente nos anos 60 (incluindo esta última reação muitas das mais substantivas políticas sociais americanas) expressou em grande medida a conduta habitual e os compromissos dos funcionários públicos<sup>35</sup>. As atividades e políticas dos servidores públicos são de fundamental importância para qualquer compreensão do Estado contemporâneo. São os funcionários públicos que têm que responder às pressões ambientais — sejam elas derivadas de conflito de classe, complexidade social crescente ou insatisfação com os processos de mercado — e formular a política pública de acordo com as circunstâncias. Esta última será claramente influenciada pelas estruturas organizacionais e práticas institucionais existentes que definiram seus papéis no Estado e que delineiam as opções de política e suas limitações. Cálculos políticos serão certamente incorporados às formulações e opções inicialmente consideradas; da mesma forma, as práticas institucionais existentes estruturarão a escolha da política. Mas isso não reduz de modo algum a importância fundamental dos funcionários públicos com relação aos papéis e compromissos mutantes do Estado. Especialmente quando grandes inovações estão sendo introduzidas na perspectiva da política pública (por exemplo, respostas a crises como a guerra), as atividades dos

(31) Orloff e Skocpol, "Why Not Equal Protection?", p. 746. Ver também A. Skowronek, *Building a New American State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, para os Estados Unidos.

(32) Ver Gurr e King, *The State and the City*.

(33) Esping-Andersen e Korpi, "Social Policy as Class Politics", p. 180.

(34) H. Hecló, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.

(35) Gurr e King, *The State and the City*, cap. 4. Ver também T. Skocpol e J. Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State", *Comparative Social Research*, vol. 6 (1983), pp. 87-148.

funcionários públicos serão altamente significativas. Isso nos leva à segunda conseqüência importante da análise centrada no Estado: os funcionários públicos firmam compromissos programáticos com relação a estas políticas do estado de bem-estar uma vez que tenham sido introduzidas, os quais se traduzem num desejo de proteger as políticas que consideram profícuas e importantes para a sociedade. Isso pode significar conflito entre servidores públicos eleitos e burocratas, com estes defendendo políticas de longa duração. Parte substancial da política do estado de bem-estar — especialmente saúde e educação — é administrada por empregados competentes que tornam-se defensores de seus programas tanto pelo profissionalismo como pela preocupação em relação à importância dessas políticas.

### Emprego público e sindicalização

O estado de bem-estar do pós-guerra coincidiu com um crescimento (em muitos casos uma duplicação) das dimensões do emprego público, sendo os Estados Unidos a única exceção. Embora a expansão das transferências não tenha exigido uma grande expansão da força de trabalho no setor público, a maior provisão pública de serviços como saúde, assistência e educação impôs tal necessidade. Uma conseqüência adicional é que o grau de sindicalização e organização é maior entre empregados do setor público — funcionários públicos — do que entre outras categorias da força de trabalho. Essa é uma característica uniforme das democracias industriais avançadas, como registram os ensaios sobre a Inglaterra, os Estados Unidos, Suécia, Itália, Alemanha e França em *Public Employment in Western Nations*<sup>36</sup>; é interessante notar que a sindicalização entre empregados públicos nos Estados Unidos é consideravelmente maior do que no setor privado. Sobretudo, essa tendência universal implica maior disposição da parte dos funcionários públicos de se organizarem e se filiarem a sindicatos que lutem por seus interesses — ao menos em termos de direito a renda e a pensão — coletivamente. Potencialmente, isso torna estes grupos extremamente poderosos, desde que efetivamente mobilizados: vimos anteriormente quão importantes foram a organização e força dos sindicatos para a expansão pós-anos 30 do estado de bem-estar. Mas isso ocorreu com sindicatos que representavam trabalhadores de fora do estado de bem-estar; os sindicatos do setor público refletem os interesses daqueles situados dentro das instituições do estado de bem-estar. Se estes tiverem um compromisso com ele, então desfrutarão de uma posição influente para realizar estes objetivos. Infelizmente, são escassas as pesquisas sobre as atitudes e preferências políticas dos empregados públicos: não se espera, por exemplo, encontrar qualquer acordo necessário entre altos funcionários civis e o corpo funcional; e os funcionários públicos são atingidos de forma

(36) Ver os capítulos de R. Rose et al., *Public Employment in Western Nations*. Os dados selecionados a seguir são desse livro: *Sindicalização no setor público*: Inglaterra — 71% em 1951, 75% em 1971; Itália — 32,6% em 1951, 62,2% em 1976; Estados Unidos — 10,3% em 1952, 22,1% em 1978. *Emprego público como porcentagem da força de trabalho*: França — 17,5% em 1950, 29,1% em 1980; Itália — 11,4% em 1951, 24,4% em 1981; Inglaterra — 26,6% em 1951, 31,4% em 1981.

diferenciada por tentativas de corte nos gastos de bem-estar<sup>37</sup>. Entretanto, ainda que em princípio não se espere grande solidariedade entre empregados do baixo escalão e altos burocratas formuladores de política, na prática parece existir algum interesse comum na manutenção do estado de bem-estar e de suas políticas, desde que exista um comprometimento generalizado com seus valores e objetivos. Todos os empregados do setor público partilham a experiência de trabalhar no setor desmercantilizado dessas sociedades e é provável que estejam conscientes dos fins a que servem estas relações e critérios que não são os de mercado.

Seria de se esperar que os empregados públicos apoiem o estado de bem-estar pois ele é a fonte de seu emprego: na Inglaterra, os sindicatos do setor público têm sido ativos na defesa da posição de seus membros desde 1979 e o número de demissões — excluídas as indústrias estatizadas — tem sido pequeno. Como observado por Taylor-Gooby, a sindicalização no setor público reflete o fenômeno da "sindicalização defensiva", isto é, associação a sindicatos visando a proteção dos diferenciais de salário: na Inglaterra "entre 1961 e 1979 a sindicalização entre trabalhadores do National Health Service passou de 37% para 74% e entre trabalhadores dos governos municipais e do setor de educação cresceu de 66% para 81%"; isto estava associado a uma tendência de "maior militância entre trabalhadores do estado de bem-estar"<sup>38</sup>. Entretanto, é necessário registrar alguma cautela quanto ao conceito de sindicalização "defensiva" e à suposição de que os sindicatos procuram defender diferenciais de salário. Esta não é a experiência universal da sindicalização: na Suécia, por exemplo, os sindicatos deliberadamente evitaram diferenciais de salário e agiram no sentido de minimizar os diferenciais entre indústrias e diferentes regiões do país, ação fundamental na criação de uma solidariedade salarial. Assim, a sindicalização defensiva nem sempre é a caracterização mais acurada para as atividades dos sindicatos; e, tendo sido os sindicatos fundamentais no estabelecimento das políticas e direitos do estado de bem-estar em muitas democracias industriais, suas ações reduziram, ao invés de defender, os diferenciais de salário.

Uma segunda fonte de apoio ao estado de bem-estar advém de sua experiência de sindicalização: os empregados públicos podem vir a compartilhar dos mesmos valores do movimento operário e de seus objetivos relativos a um estado de bem-estar abrangente. Como afirmam os autores de um estudo inglês, "a provisão desses serviços é para muitos deles (isto é, trabalhadores do setor público) a base de seu emprego. Na medida em que esta provisão represente ganhos para os interesses sociais gerais, os empregados do setor público tenderão a se identificar com as organizações econômicas e políticas dedicadas a tais ganhos"<sup>39</sup>. Em seu estudo empírico sobre trabalhadores do setor público, Prandy, Stewart e Blackburn verificam um maior grau de sindicalização e de filiação a associações profissionais do que entre a população como um todo e um grau de desaprovação a tal representação muito menor do que entre trabalhadores do

(37) O autor está envolvido com um projeto de pesquisa sobre esta questão.

(38) P. Taylor-Gooby, "The Distributional Compulsion and the Moral Order of the Welfare State", in *Dilemmas of Liberal Democracies*, A. Ellis e K. Kumar, orgs., Londres, Tavistock Publications, 1983, p. 103.

(39) K. Prandy, A. Stewart e R. M. Blackburn, *White Collar Unionism*, Londres, Macmillan, 1983, p. 23.

setor privado<sup>40</sup>. Eles mesmos levam adiante este argumento ao sugerir que a natureza das relações de emprego no Estado é significativamente diferente daquelas na economia privada: "as relações de emprego assumem um caráter de qualidade distinta pois já não estão vinculadas tão intimamente a princípios de mercado"<sup>41</sup>; isso reflete processos de organização e mobilização do trabalho fora do Estado: "a ligação que defendemos... é entre sindicatos do setor privado, refletindo os interesses particulares de seus membros e buscando princípios alternativos àqueles do mercado, e os do setor público, que refletem a operação de tais alternativas e por conseguinte uma transformação das relações de classe"<sup>42</sup>. Essa é uma questão intrigante, se bem que especulativa mais do que definitiva. Entretanto, a idéia geral de que os funcionários públicos podem firmar — seja pela participação em sindicatos ou na formulação de políticas específicas — compromissos com as políticas e instituições do estado de bem-estar é uma idéia irrefutável; é possível se esperar que tais compromissos sejam fontes de resistência para os estados de bem-estar nas democracias industriais avançadas.

Muitos dos profissionais responsáveis pela provisão de serviços de bem-estar, como médicos e professores, também desenvolveram interesses importantes na defesa do estado de bem-estar. Uma concepção weberiana do Estado tende a considerar a expansão estatal exclusivamente em termos de instituições centrais, desprezando a igualmente importante extensão dos direitos de cidadania a grupos não tradicionalmente associados ao Estado. Somam-se a estes os administradores nestas e noutras áreas da política de bem-estar, tais como os serviços sociais e governos municipais. Os interesses desses grupos não se baseiam na diferenciação convencional econômica e por classe; isso também se aplica aos funcionários públicos, dada uma concepção weberiana do Estado. Cawson ressalta um ponto similar: "os interesses setoriais que emergem das atividades do Estado, especialmente os estabelecidos nas várias ramificações do próprio Estado, não estão tão profundamente radicados em relações de classe e, em certas circunstâncias, podem ser vistos como sendo mais significativos do que a divisão de classes"<sup>43</sup>. Tal proposição coincide com aquela desenvolvida acima: o setor público se organiza segundo critérios que não são de mercado e é responsável pela produção e alocação de bens à luz desses critérios. Em conjunto, isso altera o caráter das democracias industriais contemporâneas de modo significativo: aquilo que é frequentemente caracterizado como uma economia de mercado na verdade tem uma proporção considerável de seus cidadãos trabalhando segundo princípios que não são os de mercado, o que modifica a natureza do sistema. Essa proposição vai além de uma afirmação weberiana de que a burocratização é o processo mais poderoso, bem como inevitável, das sociedades industriais modernas: como sintetizado por Beetham, "onde o tema de *Economy and Society* é a superioridade da burocracia enquanto um instrumento de poder sobre complexas tarefas administrativas, o tema dos escritos políticos é sua

(40) Prandy et al., *White Collar Unionism*.

(41) Prandy et al., *White Collar Unionism*, p. 151.

(42) Prandy et al., *White Collar Unionism*, pp. 151-152.

(43) A. Cawson, *Corporatism and Welfare*, Londres, Heinemann, 1982, p. 76.

tendência a tornar-se uma força social e política independente, com valores distintos em si mesmos, e sua capacidade de afetar os fins e a cultura da sociedade"<sup>44</sup>. O relato de Weber acerca desse processo de burocratização é pessimista, pois ele acredita que este processo diminui a base material — criada pelos empresários capitalistas — dessas sociedades. O que isso exclui é a capacidade das instituições do estado de bem-estar de influir sobre as estruturas sociais e da economia política de forma positiva para a transformação: o estado de bem-estar não pode ser visto como um simples interventor na economia; tanto o estado de bem-estar como o sistema econômico são, antes, componentes essenciais de uma estrutura social única. O salário social — definido como as transferências e a provisão de serviços públicos como saúde e educação<sup>45</sup> — simbolizado pelas instituições e políticas do estado de bem-estar é um elemento importante no processo de desmercantilização, o qual reduz o poder da relação de mercado na determinação das vidas e das chances na vida das pessoas; é esta a essência dos objetivos da política do estado de bem-estar.

(44) D. Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Oxford Polity, 1985, p. 71.

(45) Ver R. Friedland e J. Sanders, "Private and Social Wage Expansion in the Advanced Market Economies", *Theory and Society*, vol. 15 (1986), pp. 193-222.

#### Beneficiários do estado de bem-estar

Há dois modos pelos quais as pessoas se beneficiam diretamente do estado de bem-estar, tendo, conseqüentemente, interesse em sua manutenção. Primeiro, aqueles já discutidos cuja fonte primária de renda advém de seu emprego no Estado. Segundo, há cidadãos que recebem uma fração ou a totalidade de sua renda primária do Estado, mas que não são seus empregados diretos ou de uma de suas associações; o grupo mais proeminente nesse caso são aqueles que recebem alguma forma de auxílio para manutenção da renda, inclusive pensões. Em alguns países tal renda derivada do Estado constitui mais da metade da renda do país: por exemplo, na Inglaterra "um total de 56% de todos os receptores de renda... recebem uma renda básica do governo"<sup>46</sup>; na França a configuração é similar: "em 1950, somente mais de um terço das rendas eram derivadas do Estado; por volta de 1980, mais da metade de todas as rendas... vinha do governo"<sup>47</sup>; e até nos Estados Unidos, por volta de 1980, "41,7% de todas as rendas primárias... vinham do governo", das quais, no mesmo ano, "81% eram oriundas de programas sociais"<sup>48</sup>. Deixando de lado aqueles que têm emprego público, é o segundo grupo o de maior interesse aqui. Esse grupo inclui, basicamente, os que recebem pensões, seguidos pelos beneficiários de auxílio-desemprego, de programas de suplementação de renda, aposentadoria por invalidez e auxílio-doença. Os detalhes variam para cada país mas a configuração geral é a mesma. Muitos desses receptores tornaram-se dependentes em termos econômicos do estado de bem-estar para pagar suas necessidades básicas. Em certo sentido, esse grupo constitui uma "classe dependente" cujas rotinas e experiências de vida são definidas fun-

(46) R. Parry, "Britain: Stable Aggregates, Changing Composition", in Rose, *Public Employment in Western Nations*, p. 88.

(47) E. Page, "France", in Rose, *Public Employment*, p. 121.

(48) B. Guy Peters, "The United States", in Rose, *Public Employment*, pp. 255-256.

damentalmente pela sua relação com o estado de bem-estar e as configurações de seus auxílios. Sem esta renda do Estado, grande parcela desse grupo teria sua situação consideravelmente agravada. Em suma, o estado de bem-estar não só provê uma base institucional para os funcionários públicos, mas cria um foco para toda uma pleora de grupos profissionais de classe média, tais como médicos, assistentes sociais e professores; ele gera também uma classe de clientes ou beneficiários do estado de bem-estar que provavelmente partilharão de um compromisso quanto à defesa de suas instituições e políticas. Deve-se esperar que ambos os grupos perceberão uma poderosa *rationale* em favor da organização em defesa das práticas prevaletentes do estado de bem-estar, pois ele tornou-se um aspecto fundamental de suas vidas pessoal e profissional.

### O recuo do estado de bem-estar?: as experiências inglesa e americana<sup>49</sup>

(49) Parte dessa seção origina-se de King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*.

O amadurecimento do estado de bem-estar e sua integração à sociedade contemporânea teve conseqüências profundas sobre as estruturas e relações sociais: alterou as posições de produção e consumo no interior da sociedade ao criar um complexo conjunto de novos interesses e dependências. Aqueles interesses constituem uma força protetora em face dos esforços do governo no sentido de reduzir seu alcance. À formação desses interesses corresponde a diminuição do papel de princípios e relações de mercado nas democracias industriais contemporâneas. Isso refletiu as atividades dos funcionários públicos e alterou a natureza dessas sociedades. Tanto a expansão do emprego público como o crescimento dos beneficiários do estado de bem-estar facilitaram a integração das instituições do estado de bem-estar à economia e à cultura políticas. Esse processo está mais avançado na Inglaterra do que nos Estados Unidos, pois o primeiro tem uma forma de estado de bem-estar mais universal relativamente à da última, a qual equivale ao modelo de estado de bem-estar marginal. Esta seção final examina as implicações dessas diferenças em relação aos efeitos das políticas das administrações Thatcher e Reagan.

#### Objetivos de política

Os governos Thatcher e Reagan partilham algumas hipóteses usuais de política em relação ao setor público e à provisão de serviços de bem-estar social. O setor público é definido aqui como o gasto público agregado como porcentagem do PIB em cada país, enquanto os serviços de bem-estar (ou o "salário social", para usar a linguagem anterior) referem-se, na

Inglaterra, aos gastos do Estado em habitação, educação, serviços sociais e de saúde e seguridade social, e, nos Estados Unidos, às despesas do governo federal com auxílio-desemprego, auxílio a necessitados, programas governamentais de assistência médica e serviços sociais, de educação e de emprego. Ambos os governos visavam a reduzir o tamanho agregado do setor público, restringir os gastos relativos ao bem-estar social, reduzir a tributação e elevar os gastos com defesa e com a lei e a ordem. Embora existam importantes diferenças quanto à ênfase, as semelhanças são significativas.

Esses objetivos são influenciados por certas correntes de pensamento da "nova direita", o que em parte explica a caracterização popular desses dois governos através deste termo. As idéias da nova direita são basicamente uma revivescência do liberalismo clássico: uma crença no indivíduo, um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e uma preferência por processos de mercado à provisão pública. Os advogados da nova direita afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso de bens públicos, o grau desta provisão pública deve ser extremamente controlado e minimizado. Nesse sentido, é uma implicação lógica dos princípios econômicos da nova direita procurar reverter a tendência do pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas baseadas no mercado). O programa de governo de 1979 do Partido Conservador era prefaciado por uma introdução da senhora Thatcher, a qual observava que a mescla público/privado na sociedade britânica "tem se inclinado crescentemente em favor do Estado: esta eleição pode ser a última chance de reverter aquele processo"<sup>50</sup>. Supõe-se que a produção de bens e serviços baseada no mercado assegura a adaptação destes à escolha do consumidor e garante a eficiência da produção por causa do incentivo do lucro<sup>51</sup>. Além disso, quanto maior a abrangência da intervenção estatal, tanto maiores as receitas necessárias, o que se traduz numa tributação mais pesada sobre os cidadãos. Os teóricos da nova direita alegam ainda que a ausência de critérios de lucratividade no setor público encoraja sua expansão desenfreada tramada por burocratas com interesses próprios, que buscam maximizar o orçamento. Essa tendência é complementada pelas eleições, quando políticos, no intuito de se elegerem, prometem serviços aos eleitores ignorando seus custos ou como o peso desses custos será distribuído<sup>52</sup>.

O ataque dos governos Thatcher e Reagan à provisão estatal de bens e serviços centra-se exclusivamente sobre a provisão de salário social não relacionado à defesa — ou seja, transferências e serviços sociais públicos como saúde, habitação e educação. Em ambos os países esta ênfase origina-se, em parte, de uma crítica generalizada ao estado de bem-estar em termos de sua indesejável carga tributária e de seus efeitos desincentivado-

(50) Mrs. Thatcher, "Introdução", *The Election Manifesto*, Londres, Conservative Central Office.

(51) Ver, por exemplo, M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

(52) Ver J. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1975; J. Buchanan, org., *The Economics of Politics*, Londres, The Institute of Economic Affairs, 1978; W. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1973; G. Tullock, *The Vote Motive*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1976.

res. Alguns teóricos da nova direita somam a estes argumentos econômicos críticas ao estado de bem-estar pela erosão das normas familiares e valores sociais tradicionais<sup>53</sup>. Ambas as administrações buscaram reduções na assistência social, na assistência ao desemprego, em programas de treinamento e na educação por razões como estas. Ao assumir, o governo Thatcher procurou reduzir as despesas relativas à seguridade social, os gastos em habitação e educação, como elementos de uma estratégia para reduzir o peso do setor público na economia. Desobrigação similar por parte do governo federal foi buscada pela administração Reagan. Era um elemento fundamental do ideário da nova direita que influenciava esta administração a crença de que as políticas de bem-estar social implementadas pelo governo federal distorciam artificialmente o mercado, ao atuarem como políticas de seguro, com efeitos indesejáveis sobre a motivação das pessoas.

(53) Ver M. Loney, *The Politics of Greed*, Londres, Pluto, 1986; e R. Levitas, org., *The Ideology of the New Right*, Oxford, Polity Press, 1986.

### Resultados das políticas

É um lugar-comum o fato de que nem o governo Thatcher nem o governo Reagan tenham logrado reduzir o tamanho agregado do setor público, ainda que sua taxa de crescimento tenha sido reduzida. Entretanto, as duas administrações tiveram algum impacto sobre as prioridades do gasto público, em detrimento da provisão de bem-estar: em ambos os países as despesas de assistência social foram reduzidas em algumas áreas, se bem que num grau significativamente menor do que originalmente planejado por cada governo. Na Inglaterra, o setor cuja restrição é mais dramática é a habitação pública, resultante da efetivação do compromisso do governo Thatcher de privatizar a habitação pública. Mas, com essa exceção, as despesas públicas em educação, serviços sociais e de saúde e seguridade social cresceram, todas, a uma taxa maior que a planejada. Nos Estados Unidos, a administração Reagan também falhou em controlar o nível agregado dos gastos públicos. Isso reflete seu sucesso na expansão dos gastos de defesa, mas um fracasso relativo na implementação de todos os cortes planejados na assistência social. As despesas com assistência ao desemprego e programas de assistência médica cresceram, se bem que houve reduções nos gastos com educação e auxílio aos necessitados, como discutido abaixo. A maioria dos cortes propostos no primeiro orçamento do governo Reagan foi aceita pelo Congresso, mas houve resistências nos anos subsequentes. O impulso nos cortes acordados nos gastos sociais estava na direção planejada pela administração, mas num grau inferior ao desejado. Isso, é claro, não torna os cortes menos severos para os grupos da população afetados<sup>54</sup>. Como pode ser explicado esse fracasso relativo de ambas as administrações em restringir a atuação do estado de bem-estar? A maioria das análises centrou-se nas condições econômicas associadas a esses governos e, no caso dos Estados Unidos, no compromisso de elevar enor-

(54) Ver D. King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, caps. 7-9, para detalhes das mudanças nos gastos em programas sociais sob as administrações Thatcher e Reagan.

memente os gastos de defesa. Entretanto, para uma explicação mais metódica, devemos basear-nos nos argumentos expostos acima.

#### Explicando os resultados

Os empregados do Estado, profissionais de classe média, e os beneficiários da classe trabalhadora têm relações distintas com o Estado<sup>55</sup>, o que tem conseqüências para a proteção dos programas de bem-estar. Tanto os funcionários públicos como os profissionais produzem e consomem serviços do Estado; os beneficiários do estado de bem-estar — excluindo as rendas derivadas de emprego público — são exclusivamente consumidores desses serviços e programas. Isto é evidente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Seguem-se duas conseqüências. Primeira, aqueles programas que são consumidos por ambos os grupos deveriam potencialmente ter maior apoio do que aqueles consumidos por um único grupo. Mas, em segundo lugar, deve se esperar que aquelas políticas e serviços nos quais os profissionais de classe média estão mais interessados estejam melhor protegidos contra cortes do que aqueles dirigidos aos dependentes do estado de bem-estar: seja por seu poder eleitoral ou por causa de sua posição como produtores desses serviços, deve se esperar que os grupos profissionais empenhem maior força na defesa desses serviços. Há evidência de que tais fatores tenham influenciado as políticas das administrações Thatcher e Reagan. Por exemplo, a recente preocupação do governo Thatcher em enfatizar o aumento do gasto em saúde e educação e as divisões internas do Gabinete acerca do aumento das despesas públicas, ainda que isso significasse ultrapassar os limites estipulados para o gasto. A evidência mais sistemática advém das políticas que sobreviveram aos ataques de Thatcher e Reagan: nos Estados Unidos, são os programas de seguro social universalmente aplicados os que sofreram menos com os cortes do governo, enquanto os programas de auxílio aos necessitados, tais como vales-refeição e Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD), consumidos principalmente pela classe trabalhadora, sofreram a maior retração. Do mesmo modo, os programas assistenciais de emprego e treinamento — consumidos predominantemente pela classe trabalhadora — têm-se reduzido desde 1981. Naturalmente, os programas com apoio mais amplo são os que desfrutam de maior capacidade de sustentação contra cortes: assim, nos Estados Unidos "a Seguridade Social acabou por ancorar-se politicamente num amplo eleitorado votante — talvez o mais amplo eleitorado existente para qualquer programa público americano — e é defendida por representantes no congresso, tanto 'conservadores' como 'liberais', ansiosos em atender as necessidades de eleitores bem organizados"<sup>56</sup>. Na Inglaterra, o programa de privatização do governo Thatcher tem obtido maior sucesso nas áreas de menor interesse para a classe média profissional — especial-

(55) Ver P. Dunleavy, "The Urban Basis of Political Alignment: Social Class, Domestic Property Ownership or State Intervention in Consumption Processes", *British Journal of Political Science*, vol. 9 (1979).

(56) Skocpol e Ikenberry, "Formation of the American Welfare State", p. 141.

mente no campo da habitação pública para a classe trabalhadora; até a presente data não houve progresso no sentido da privatização da esfera médica do Serviço Nacional de Saúde (ao contrário do que ocorreu com os serviços de lavanderia ou a responsabilidade pela limpeza nos municípios), e o objetivo do governo Thatcher de introduzir vales-educação nunca se efetivou<sup>57</sup>. Indubitavelmente, esses resultados não podem ser explicados exclusivamente por sua relação com profissionais da classe média; não obstante, esse é um importante fator de apoio à sua persistência.

O estado de bem-estar corporifica um conjunto de direitos de cidadania que se tornaram essenciais para a cultura política da Inglaterra; direitos similares existem nos Estados Unidos, mas seu alcance mais limitado e sua natureza seletiva tornaram-nos necessariamente menos importantes, conquanto não insignificantes, na cultura política americana. A diferença entre os dois países nesse aspecto reporta-se a quão universais são as políticas de bem-estar: a Inglaterra tem um estado de bem-estar mais completo nesse sentido e, conseqüentemente, uma noção pública da cidadania social mais robusta. O fato de esses direitos de cidadania terem se tornado essenciais para a sociedade inglesa ajuda a explicar o fracasso do governo Thatcher em implementar a série de cortes no estado de bem-estar que tencionava inicialmente. E, com efeito, nos Estados Unidos, as propostas da administração Reagan de cortes draconianos nos auxílios federais de bem-estar foram frustradas, pois o congresso estava ciente do apoio público a estas medidas; apesar do custo crescente dessas políticas de seguridade para o contribuinte americano, elas permanecem intactas, como conclui Hecló: "após seis anos de governo conservador em Washington e de subordinação de quase todos os outros interesses políticos a um problema de déficit crescente, as funções centrais do estado de bem-estar americano parecem permanecer intactas"<sup>58</sup>. As formas marginais de estado de bem-estar podem ser menos marcantes do que as formas institucionais, mas elas não estão inteiramente privadas de coalizões de apoio e grupos organizados. Nos Estados Unidos o apoio público a direitos de cidadania social estabeleceu-se de forma menos sólida do que na Inglaterra, estando menos identificado a instituições do estado de bem-estar; mas ele é significativamente mais forte para políticas de seguridade social do que para políticas de assistência pública. Nesse ponto Inglaterra e Estados Unidos seguem uma tendência geral: o estado de bem-estar tornou-se essencial para as estruturas e rotinas das democracias industriais avançadas. A dinâmica de determinação de sua persistência incorpora princípios — especialmente relações que não são de mercado — que implicam uma significativa transformação dessas sociedades, sendo improvável sua destruição por um governo conservador.

(57) Ver J. LeGrand e D. Winter, "The Middle Class Defence of the British Welfare State", em R. Goodin e J. LeGrand, orgs., *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin, 1987.

(58) Hecló, "General Welfare and Two American Political Traditions", p. 191.

## Conclusão

Os cientistas sociais dedicaram considerável atenção ao estado de bem-estar e a políticas de bem-estar na última década. Tal análise cobriu diversos tópicos, incluindo as origens do estado de bem-estar, o sucesso de suas políticas em aumentar a igualdade nas sociedades ocidentais e reflexão acerca da existência de limitações inerentes ao seu tamanho nesses países. A literatura recente forneceu as noções de "reação ao bem-estar"<sup>59</sup> e "sobrecarga" como explicações para as dificuldades do período pós-1973 experimentadas por alguns desses estados de bem-estar ou pelas economias políticas de que fazem parte. Tem recebido menor consideração o caráter fundamental dos estados de bem-estar contemporâneos e seu efeito transformador sobre a economia política ou estrutura social dessas democracias industriais ocidentais. Uma linha de análise discutiu as tendências dos burocratas a defender interesses próprios como determinantes da expansão da política de bem-estar, mas ela descuidou das conseqüências estruturais do desenvolvimento do estado de bem-estar<sup>60</sup>. Eu argumento que a perspectiva e a base não-mercantil ou desmercantilizada do estado de bem-estar contemporâneo são traços distintivos que simplesmente não se coadunam com o sistema generalizado de produção de mercadorias das democracias industriais, mas, pelo contrário, têm um impacto sobre toda a estrutura social, remodelando-a por completo; a extensão das formas não-mercantilizadas de trabalho representadas pelas instituições e práticas do estado de bem-estar altera as percepções pessoais acerca da natureza das relações de mercado e de seu alcance efetivo. Isso é pouco surpreendente, dado que o descontentamento com as relações de mercado alimentou muitas das demandas originais por serviços públicos e auxílios financeiros. Essa é uma visão contrária à geralmente aceita, de que há uma contradição entre os estados de bem-estar e as economias capitalistas, expressa, por exemplo, por Offe: "na minha visão, essa relação entre 'bem-estar' e capitalismo é contraditória: sob as condições capitalistas modernas, é necessária uma estrutura de apoio constituída por instituições não-mercantilizadas para um sistema econômico que utiliza força de trabalho como se ela fosse uma mercadoria"<sup>61</sup>. Mas essa visão dá peso insuficiente ao impacto das instituições do estado de bem-estar e da participação nessas instituições, seja através de emprego ou pelo recebimento de benefícios, sobre a estrutura social e, por conseguinte, sobre o caráter das democracias industriais modernas. Não é simplesmente que as práticas desse estado de bem-estar desmercantilizado adquirem uma certa dinâmica autopropulsora — o que de fato ocorre —, mas que estas instituições redefinem a natureza das relações econômicas do Estado e, conseqüentemente, a natureza das estruturas sociais através de sua posição central nesses processos. É fundamental a consideração dessa configuração única nas análises futuras das democracias industriais contemporâneas pelos cientistas sociais.

(59) Ver H. Wilensky, *The New Corporation, Centralization and the Welfare State*, Beverly Hills, Ca., Sage, 1976.

(60) Ver W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

(61) C. Offe, "Contradictions of the Welfare State", Londres, Hutchinson, 1984, p. 263.

Desmond S. King é professor do Departamento de Política da Universidade de Edimburgo.