

MODELOS DE CLASSIFICAÇÃO DO WELFARE STATE: AS TIPOLOGIAS DE TITMUSS E ESPING-ANDERSEN

Daniel Arias Vazquez¹

Resumo

Este artigo faz uma análise comparativa dos modelos de classificação do Welfare State, propostos por Titmuss (1963) e Esping-Andersen (1990). O objetivo é destacar as diferenças nestas tipologias entre políticas universais e focalizadas, identificar a lógica de funcionamento de cada uma delas dentro dos sistemas de proteção social. Com isso, pretende-se esclarecer conceitos e ampliar o debate sobre a estratégia de desenvolvimento social no Brasil.

Palavras-chave

Modelos de classificação, Titmuss, Esping-Andersen, Welfare State, política social.

1. Daniel Arias Vazquez é mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da UNICAMP e doutorando em Desenvolvimento Econômico pela mesma instituição; é pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole / Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) e professor da Universidade Católica de Santos. E-mail: profdanielvazquez@gmail.com

Abstract

This article makes a comparative analysis of the Welfare State classification models, considered by Titmuss (1963) and Esping-Andersen (1990). The objective is to outline the differences between universal and focused policies in these typologies to identify the logic of the functioning of each of them in social protection systems. With this, it is intended to clarify concepts and to extend the debate about Brazil's social development strategy.

Key words

Classification models, Titmuss, Esping-Andersen, Welfare State, social policy.

1. Considerações Iniciais

O objetivo deste artigo é comparar modelos de classificação da política social do *Welfare State*. Tendo em vista a diversidade das pesquisas de natureza classificatória, optou-se pela análise das propostas de Richard M. Titmuss, professor da London School of Economics nas décadas de 60 e 70, e do sociólogo sueco Gosta Esping-Andersen. O modelo de classificação apresentado por Titmuss (1963) tornou-se um estudo clássico, de referência obrigatória para pesquisas de caráter comparativo. Já a tipologia de Esping-Andersen (1990) desenvolve uma nova forma de classificação das diferentes formas de proteção social, a qual ganha grande destaque na década de 90.

O modelo de classificação apresentado por Titmuss (1963) é formulado a partir da distinção clássica entre modelos residuais e institucionais, cujos determinantes são de ordem econômica. Já a tipologia de Esping-Andersen (1990) desenvolve uma nova forma de classificação das diferentes formas de proteção social, resultantes da capacidade de mobilização dos trabalhadores.

Este tipo de pesquisa classificatória e comparativa dos *Welfare States* é relevante, pois permite conhecer a lógica de funcionamento do sistema de proteção social nos diferentes países, analisando o compromisso da política social com o bem-estar da sociedade e da incorporação de novas variáveis (econômicas, políticas e institucionais) na comparação entre os sistemas de proteção social. Além disso, é importante para a compreensão das estratégias de desenvolvimento social e das políticas de combate à pobreza, que podem ser apoiadas em políticas universais

ou em políticas focalizadas, ter caráter preventivo ou mais assistencial e ainda estar relacionada ao direito social ou a critérios de elegibilidades mais específicos.

O presente estudo não pretende esgotar o tema, longe disso, busca-se lançar luzes sobre o debate atual sobre a política social no Brasil, a partir da análise das tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. Portanto, o artigo analisa os dois modelos de classificação do Welfare State, os quais ajudam a compreender alguns conceitos que têm sido utilizados de maneira imprecisa no debate político nacional. Qual é o papel dos programas de transferência de renda? Os programas focalizados de transferências constituem uma rede de proteção social? É possível superar a pobreza através destes programas? Os modelos aqui analisados ajudam a responder estas questões.

Este artigo está dividido em duas partes, além desta breve introdução. Na primeira, foram analisados os diferentes fatores determinantes do *Welfare State*, segundo Titmuss e Esping-Andersen. Em seguida, realizou-se uma análise comparativa entre as tipologias e os modelos de classificação dos sistemas de proteção social apresentados pelos autores. Nas considerações finais, discute-se o uso incorreto de alguns conceitos no debate sobre a política social brasileira e serão apresentados contra-argumentos sobre os objetivos, importância e as limitações das políticas.

2. Determinantes do *Welfare State*

Primeiramente, é necessário destacar as diferenças entre os autores no que se referem aos determinantes da origem e do desenvolvimento dos Welfare States, uma vez que são estes condicionantes que orientam os modelos de classificação da política social. Esta parte da comparação entre os autores utiliza a classificação das diversas correntes de explicação da emergência e desenvolvimento do *Welfare State* apresentadas em Arretche (1995).²

2. A intenção aqui é apresentar os argumentos de explicação do desenvolvimento do *Welfare State* dos autores analisados. Portanto, as outras correntes teóricas apresentadas em Arretche (1995); Di Giovanni (1998) estão fora do escopo de análise deste artigo.

Para Titmuss (1963), o *Welfare State* é resultado dos impactos do processo de industrialização na sociedade, que promove a divisão do trabalho que torna o homem mais individualizado e mais socialmente dependente. O autor afirma que o desenvolvimento do *Welfare State* dá-se através do reconhecimento dos estados de dependência (a infância, a velhice, a doença...) ligados às necessidades naturais do homem. Por outro lado, a industrialização constitui novas situações de dependência, tais como o desemprego, acidentes de trabalho e o subemprego. A ampliação dos estados de dependência amplia os serviços sociais, *designados para resolver as necessidades e garantir a sobrevivência da sociedade ou de um grupo de pessoas, cujas necessidades são reconhecidas por toda a sociedade* (Titmuss, 1963, p.39).³

As implicações da industrialização fragilizam as formas tradicionais de proteção social, tais como a família e a solidariedade. A produção industrial, por meio da divisão do trabalho e da administração científica, promove o individualismo e a competição entre os trabalhadores, com o intuito de aumentar a produtividade do trabalho. Estes fatores refletem nas relações humanas e familiares, um exemplo disto é a quebra do respeito pela idade, uma vez que o trabalho industrial elimina a hierarquia do aprendiz (jovem) e do mestre de ofício (velho). A divisão do trabalho em tarefas simples e rotineiras diminui as habilidades necessárias para a realização do trabalho, fazendo com que a produção do trabalhador jovem seja superior ao operário mais velho. Por conseguinte, a produção (e a sociedade) industrial considera o idoso inútil.

O conflito entre as expectativas da fábrica e da vida familiar e comunitária é marcante para o homem. De um lado, a família exige estabilidade para planejar a educação dos filhos e garantir renda para a velhice; do outro, as características da produção industrial têm causado desemprego, acidentes de trabalho e precarização das condições de trabalho. As irregularidades e incertezas da indústria não garantem a estabilidade esperada pela família.

A divisão do trabalho faz com que o trabalhador não mais se identifique com o seu trabalho, em razão da perda do controle e do

3. Os trechos de textos apresentados originalmente em língua estrangeira foram traduzidos livremente pelo autor.

conhecimento sobre o funcionamento do processo de produção, bem como da queda das habilidades necessárias para a realização da sua atividade. A importância do trabalho para o homem vai além da remuneração recebida, o trabalho traz um *status* social e, em muitos casos, traduz o sentido da vida. Dessa forma, o desemprego e a precarização do trabalho (parcial, dividido, temporário) têm grandes impactos na vida social e familiar do trabalhador.

O autoritarismo da fábrica e o controle do comportamento do trabalhador pela máquina, pelo estudo de tempos e movimentos, pelo relógio e pela supervisão da administração científica exigem do operário: *submissão, dependência e a perda da iniciativa* (Titmuss, 1963, p.114). Os problemas vividos no trabalho são, muitas vezes, levados para casa, onde os indivíduos reproduzem no ambiente familiar (na relação com a esposa e os filhos) o autoritarismo e a dominação sofridos no trabalho.

Dessa maneira, Titmuss (1963) afirma que o processo de industrialização desestabiliza as instituições tradicionais de proteção social. As solidariedades da família e da comunidade são substituídas pela competição e pelo individualismo, estimulados pelo modo de produção industrial. Com isso, a proteção social, antes exercida através das relações familiares e da caridade, é apropriada pelo Estado, que institucionaliza os serviços sociais, com a intenção de atender as necessidades crescentes originadas pela divisão do trabalho, a qual é inerente ao processo de industrialização dos países avançados.

Segundo o autor, a ampliação das necessidades sociais implica na diversificação e no aumento da cobertura do sistema de proteção social. Assim, conclui-se que o desenvolvimento do *Welfare State* é resultado da ampliação das necessidades (a aposentadoria, a enfermidade, o desemprego, o subemprego e os acidentes de trabalho) da sociedade que implica na ampliação dos serviços sociais do Estado.

A corrente sobre a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* defendida pelo sociólogo Gosta Esping-Andersen apresenta argumentos de ordem política para constituição dos sistemas de proteção social. O autor explica o desenvolvimento do *Welfare State* como resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora em cada país.

Esping-Andersen (1990, 1991) destaca duas abordagens⁴ que explicam os *Welfare States*. A primeira enfatiza estruturas e sistemas globais baseados na “lógica do industrialismo”, segundo a qual o *Welfare State* emerge ao passo que a economia industrial moderna fragiliza as instituições sociais tradicionais. Segundo o autor, esta abordagem estruturalista afirma que

(...) a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível — necessária, porque modos de proteção pré-industrial como a família, a igreja, a noblesse oblige e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (...) a função de bem-estar da população é apropriada pelo Estado-Nação (...) o Welfare State é possibilitado pela burocracia moderna que é um meio de administração dos bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio desenvolvimento (Esping-Andersen, 1991, p.91).

Segundo Esping-Andersen (1990), as explicações do *Welfare State* baseadas no processo estrutural de industrialização, tese defendida por Titmuss, tende a enfatizar mais as similaridades entre os sistemas de proteção social, mas é incapaz de explicar as diferenças observadas nos países industrializados.

A segunda abordagem deriva da economia política social-democrata, cuja ênfase é dada *nas classes sociais como principais agentes de mudança e por sua afirmação de que o equilíbrio do poder das classes determina a distribuição de renda* (Esping-Andersen, 1991, p.94). A mobilização da classe trabalhadora tem como objetivo principal conquistar a ampliação dos direitos sociais. Dessa forma, o poder organizado dos trabalhadores pode reivindicar, junto aos parlamentos, políticas sociais que beneficiem os trabalhadores, sobrepondo-se aos interesses da capital e tornando-os mais independentes do mercado.

O poder das classes trabalhadoras é determinado pelo nível de organização dos sindicatos, pelo número de votos e de cadeiras no

4. As abordagens estruturalista marxista e institucional, presentes em Esping-Andersen (1990), não serão descritas neste ensaio, pois os dois autores analisados e suas tipologias não se encaixam em nenhuma dessas correntes.

parlamento conquistadas. Segundo Arretche (1995), a hipótese de Esping-Andersen é de que a luta de classes é traduzida em disputas eleitorais pelo controle do legislativo e do executivo.

No entanto, os partidos socialistas ou trabalhistas — assim como qualquer outro partido — dificilmente conseguem conquistar sozinhos a maioria parlamentar por um período significativo de tempo, que seja capaz de traduzir os interesses da classe trabalhadora em políticas sociais de Estado. Dessa maneira, o poder político de mobilização da classe trabalhadora depende da capacidade dos partidos de esquerda de construir alianças de classes e, em contrapartida, o movimento dos trabalhadores depende também do grau de unidade do poder político da direita.

As duas variáveis acima determinam a possibilidade da mobilização das classes trabalhadoras no sentido de conseguir resultados políticos. Este fato, segundo Esping-Andersen, explica as diferenças no desenvolvimento do *Welfare State* entre as nações, como na comparação que o autor faz entre Suécia e Áustria.

(...) a penetração da hegemonia social-democrata na Suécia vem da sua capacidade de forjar a famosa aliança “vermelho-verde” com os proprietários de terras, a desvantagem comparativa dos socialistas austríacos consiste no status de “gueto” atribuído a eles em virtude das classes rurais terem sido conquistadas por uma coalizão conservadora (Esping-Andersen, 1991, p.97).

Segundo Esping-Andersen (1990), a abordagem da mobilização de poder da classe trabalhadora explica as distintas formas de desenvolvimento dos sistemas de proteção social nos países avançados. Para Titmuss (1963), o desenvolvimento do *Welfare State* ocorre através da ampliação dos serviços sociais para enfrentar as necessidades crescentes decorrentes dos impactos do processo de industrialização sobre a sociedade, o que explica o crescimento das políticas sociais nos países industrializados como um todo, mas é insuficiente para explicar os diferentes modelos de *Welfare State*.

3. Modelos de classificação dos *Welfare States*

Esta parte do trabalho realiza uma comparação entre os modelos de classificação dos *Welfare States* apresentados pelos autores. Estes

modelos orientam a pesquisa comparada na análise das políticas sociais em diferentes sistemas de proteção social.

A tipologia clássica de Titmuss é caracterizada pela distinção de dois modelos de *Welfare State*: residual e institucional. Este modelo revolucionou os estudos comparativos que utilizavam como variável apenas o nível das despesas sociais dos países desenvolvidos para explicar os distintos regimes de *Welfare State*.

As análises que tomam apenas a variável despesa social desconsideram que parte desses gastos pode não se destinar à garantia do bem-estar coletivo; por exemplo, muitos Estados destinam grande parte dos recursos públicos para garantir benefícios ao funcionalismo público; ou ainda, para conceder benefícios fiscais a planos privados de previdência, os quais favorecem as classes mais abastadas. Por outro lado, altos gastos em certos programas podem não significar elevado grau de comprometimento com o bem-estar social; é o caso do aumento da despesa com seguro-desemprego na Grã-Bretanha durante o governo Thacher, quando, na realidade, a ampliação destes gastos decorreu-se em crise do padrão de desenvolvimento pós-guerra e em razão da nova orientação da política econômica, a qual não tinha mais o objetivo central de manutenção do pleno emprego.

O trabalho de Titmuss (1963) analisa não apenas os gastos sociais mas também o conteúdo da política social dos *Welfare States*. A distinção entre o modelo residual e institucional baseia-se em dois critérios básicos. O primeiro trata da função do Estado na garantia dos direitos sociais, analisando se o Estado substitui o mercado na oferta de programas sociais ou se ele atua apenas quando os outros sistemas de proteção social, situados na família e no mercado, são insuficientes para garantir o bem-estar social. O segundo critério é o grau de acessibilidade dos serviços sociais, avaliando se ele é um direito universal garantido a todos os cidadãos ou se a política social destina-se apenas a um grupo de pessoas que se encontra em situação de risco.

De acordo com esses critérios, distinguem-se três tipos de *Welfare State*:

1. *Welfare State residual* — a função do Estado é marginal, a política social intervém apenas quando o mercado e a família são incapazes de responder às necessidades sociais. Os serviços

sociais dirigem-se apenas àqueles que comprovadamente apresentem alguma necessidade e a ação do Estado dura apenas até que o estado de dependência seja eliminado. O acesso aos benefícios está ligado à existência de uma necessidade e à sua comprovação por intermédio de teste de meios.

2. *Welfare State meritocrático-particularista* — a função do Estado é assegurar a proteção social ligada ao corporativismo ocupacional. Os sistemas de previdência social são distintos levando em conta a ocupação dos assegurados. Portanto, o acesso aos benefícios está ligado ao *status* do trabalho e à contribuição paga pelos beneficiários.
3. *Welfare State institucional-redistributivo* — a função do Estado é garantir a todos os cidadãos os direitos sociais, substituindo as outras instituições de proteção social na garantia de bem-estar. O acesso aos programas sociais é universal, assegurando patamares mínimos de renda e serviços sociais financiados pelo Estado.

O modelo de classificação dos *Welfare States* desenvolvido por Richard Titmuss tornou-se referência no estudo dos sistemas de proteção social nos diversos países e influenciou diversas novas propostas de classificação dos *Welfare States*, dentre elas o modelo apresentado pelo sociólogo Gosta Esping-Andersen em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990).

Quadro 1. Modelo de classificação de Titmuss

Critério / tipo	Residual	Meritocrático	Institucional
Proteção	Marginal	Clientelista	Redistributiva
Acesso	Restrito	Seguro	Universal
<i>Status</i>	Necessidade	Trabalho	Cidadania

Fonte: Titmuss (1963). Elaboração do autor

Nesse trabalho, Esping-Andersen realiza uma análise de diferentes regimes de *Welfare State* em 18 países capitalistas desenvolvidos e forma grupos de países relativamente homogêneos⁵, com o objetivo de comparar

5. Segundo Esping-Andersen não existe classificações puras e definitivas, podendo haver programas sociais de características distintas dentro do mesmo país.

os sistemas de proteção social nestes países. A classificação desenvolvida pelo autor baseia-se na história política de cada nação. O poder de mobilização da classe trabalhadora determina o grau de liberdade dos indivíduos da dependência do mercado por meio de políticas sociais constituídas. A independência do mercado ocorre quando a prestação de um serviço é assegurada como um direito universal, sem qualquer relação com o mercado. Os programas sociais (auxílio doença, licença maternidade, aposentadoria) devem oferecer benefícios correspondentes aos ganhos normais, criando uma opção ao trabalho.

Dessa maneira, o modelo classificatório de Andersen é orientado pelo grau de desmercadorização da política social, ou seja, independência em relação ao mercado. Assim, *quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, (...) a participarem do mercado* (Esping-Andersen, 1991, p.102). Por outro lado, quando os direitos sociais estão ligados ao *status* de cidadania, independente de contribuição, trabalho ou renda anterior, o sistema de proteção social assegura independência em relação ao mercado, apresentando alto índice de desmercadorização.

Segundo o autor, a classe trabalhadora tem como prioridade a desmercadorização, porém o individualismo e a competição do mercado dificultam a mobilização dos trabalhadores. A independência do mercado implica no fortalecimento do movimento operário e enfraquece a autoridade absoluta do empregador.

O sistema de estratificação do *Welfare State* produzido pela política social é o segundo critério utilizado por Esping-Andersen, onde ele distingue três formas de estratificação. A primeira corresponde ao modelo onde predomina políticas focalizadas, como nos EUA. Neste sistema, predomina o forte dualismo entre os beneficiários dos serviços sociais públicos e aqueles que buscam proteção social no mercado. O segundo sistema de estratificação é aquele onde predomina o modelo de seguro social introduzido por Bismark na Alemanha. Este modelo visa *consolidar as divisões entre os assalariados, aplicando programas diferenciados para grupos distintos em termos de classe e status. O segundo objetivo era vincular as lealdades do indivíduo diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado* (Esping-Andersen, 1991, p.105). O Estado concedia subsídios aos fundos previdenciários de *status* diferenciado; este modelo é característico da Alemanha, Áustria, Itália e França.

A terceira forma de estratificação social é o modelo que promove a igualdade de *status* através de políticas universais que se desenvolvem em países como Suécia, Dinamarca e Noruega. No entanto, este modelo pode implicar num dualismo, quando a classe média busca no mercado benefícios complementares aos patamares mínimos estabelecidos, como no Canadá e Grã-Bretanha; quando isto acontece, *o resultado é que o espírito maravilhosamente igualitário do universalismo se transforma num dualismo semelhante ao do estado de assistência social: os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado* (1991, p.106).

A partir do grau de desmercadorização e dos sistemas de estratificação dos *Welfare States*, são caracterizadas formas diferentes de relação entre Estado, mercado e família. Dessa maneira, o autor propõe três novos regimes de *Welfare State*.

1. *Welfare State liberal* — o Estado promove apenas a assistência aos comprovadamente pobres ou para aqueles em estado de dependência via teste de meios. Os beneficiários dos serviços do Estado são estigmatizados porque não conseguiram auto-sustentação através do mercado. Os programas sociais são limitados a garantir apenas o mínimo, por outro lado, o Estado liberal encoraja o mercado concedendo subsídios às previdências privadas e aos serviços particulares de educação e saúde. O grau de desmercadorização deste modelo é o mais baixo e a estratificação social é a mais alta. Os países liberais são aqueles onde os movimentos dos trabalhadores são fracos politicamente, predominando o individualismo e o estímulo à auto-sustentação através do mercado. Os exemplos são EUA, Canadá e a Austrália.
2. *Welfare State conservador-corporativo* — a proteção social é realizada por diferentes sistemas de seguro social. A política social promove a lealdade ao Estado com a intenção de conter o enfoque socialista dos movimentos operários. Os regimes corporativistas são influenciados pela Igreja e comprometidos com a preservação da tradição familiar. A construção de sistemas de seguro social distintos para as classes e categorias profissionais visa consolidar as diferenças de *status* entre os trabalhadores. Os benefícios são clientelistas e dependentes de contribuição, o acesso é restrito aos segurados (cobertura

ocupacional). A estratificação do sistema de proteção social é alta e o grau de desmercadorização é baixo, pois o acesso é restrito e ligado ao trabalho. Os países que fazem parte deste regime são a Alemanha, Áustria, França e a Itália.

3. *Welfare State social-democrata* — as políticas sociais deste regime são de caráter universal, visando igualdade do *status* de cidadania. Os benefícios sociais são generosos e assegurados como direito pelo Estado, desvinculados de contribuição e /ou comprovação de necessidade. O grau de estratificação é baixo desde que os padrões de qualidade dos programas sejam suficientemente altos para incorporar todas as classes sociais. O Estado assume a função social substituindo o mercado e a família. Este modelo é aquele que possui o maior grau de desmercadorização, pois a política social busca emancipar o indivíduo do mercado. O regime social-democrata desenvolve-se nos países escandinavos (Suécia, Noruega e Dinamarca), onde o movimento dos trabalhadores foi capaz de construir alianças políticas e manter o controle parlamentar durante um período significativo de tempo, tornando possível estabelecer políticas sociais universais e políticas econômicas comprometidas com o pleno emprego.

Quadro 2. Modelo de classificação de Esping-Andersen

Liberal	Corporativista	Social-democrata
Desmercadorização baixa	Desmercadorização média	Desmercadorização alta
Estratificação alta	Estratificação alta	Estratificação baixa
Estado residual	Estado clientelista	Estado essencial
Assistência social	Seguro social	Políticas sociais universais
Pobres e necessitados	Segurados	Cidadãos
Alta fragmentação-carência	Alta fragmentação-ocupação	Baixa fragmentação
Benefício mínimo	Benefício meritocrático	Benefício padronizado

Fonte: Esping-Andersen (1990, 1991). Elaboração do autor

A tipologia de Esping-Andersen compara a política social nos países avançados e classifica os distintos *Welfare States* em três modelos de caráter políticos. O autor ainda apresenta uma graduação dos índices de desmercadorização dos sistemas de proteção social. Os países liberais possuem os menores índices, enquanto os conservadores obtêm escores intermediários e os social-democratas apresentam as maiores pontuações.

O modelo de classificação de Esping-Andersen tornou-se, segundo Mérrien (1990), a pedra de toque da pesquisa comparativa internacional. As críticas a esta tipologia destacam as diferenças entre países agrupados em um mesmo regime (liberal, corporativista e social-democrata) e os índices de desmercadorização atribuídos a alguns países. A partir das classificações apresentadas por Titmuss e Andersen, outros autores incorporam a análise de outras variáveis, formulando novas tipologias de classificação dos *Welfare States*.⁶ Daí a importância de pesquisas classificatórias e comparativas, pois, estas permitem conhecer a lógica de funcionamento do sistema de proteção social nos diferentes países por meio da incorporação de novas variáveis de ordem econômica, política e/ou institucional, a fim de aperfeiçoar a análise comparada dos sistemas de proteção social.

4. Considerações Finais

Este trabalho realizou uma comparação dos modelos de classificação dos *Welfare States* apresentados por dois autores que marcaram a pesquisa em política social de natureza comparativa. Titmuss (1963) foi um dos primeiros a classificar as diferentes formas de proteção social, sua tipologia tornou-se um paradigma durante os anos 70 e 80. Na década de 90, Esping-Andersen (1990) acrescenta novos critérios para a análise das distintas formas de atuação do Estado na área social; com isso ele desenvolve novos regimes de *Welfare State* e aumenta o poder classificatório da proposta de Titmuss.

Os dois autores apresentam explicações distintas para o desenvolvimento do *Welfare State*. Para Titmuss, os determinantes são de ordem econômica; o *Welfare State* surge das mudanças decorrentes do processo de industrialização, o qual fragiliza as formas tradicionais de proteção social, fazendo com que o Estado assumisse a função social. A diversificação das políticas sociais é resultado da ampliação das necessidades estabelecidas pelo modo de produção industrial. A tipologia de Titmuss prevê três gêneros de *Welfare States* formulados a partir da distinção clássica entre modelos residuais e institucionais. A classificação

6. Outros estudos podem ser vistos em Mérrien (1990), Di Giovanni (1998) e Aureliano & Draibe (1989).

é determinada pela relação entre Estado e as outras formas de proteção social e pelo grau de cobertura dos serviços sociais.

Esping-Andersen afirma que o desenvolvimento do *Welfare State* é o resultado da luta política de classe. O autor relaciona os diferentes tipos de *Welfare States* à capacidade de mobilização da classe trabalhadora. O modelo de classificação de Esping-Andersen prevê três regimes políticos de *Welfare State*; por intermédio deles, o autor desenvolve uma nova tipologia pelo grau de desmercadorização da política social e do sistema de estratificação dos distintos regimes.

Mas, de que forma estes modelos podem contribuir para o estudo da política social brasileira nos dias de hoje? Como deve ser classificado o atual sistema de proteção social brasileiro? Este artigo pretendeu apenas levantar tais questões e não respondê-las. No entanto, é possível destacar nos modelos aqui analisados alguns elementos que podem ajudar na análise do caso brasileiro:

- a) Quando se iniciava a construção de algo próximo a um Estado de Bem-Estar Social, com a Constituição de 1988, nós navegávamos contra a maré. Já se assistia, nos anos 80, nos países centrais, um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado de um modo geral e do Estado de Bem Estar Social. Movimento ao qual o Brasil adere ao longo dos anos 90. Esta opção teve conseqüências perversas e praticamente irreversíveis para a estrutura social brasileira sob todos os seus aspectos — emprego, condições e relações de trabalho, padrão de consumo, padrão de vida, proteção social, etc. (Vazquez et.al., 2004).
- b) Se o paradigma neoliberal ganha força no Brasil nos anos 90 e sua base é a focalização (em contraponto à universalização) em função da escassez de recursos, o Estado torna-se mínimo e a predominância da lógica de mercado determina as reformas nas políticas e os cortes no gasto social.
- c) Portanto, o Brasil se encontrava diante de um paradoxo no início dos anos 90⁷. Ao mesmo tempo em que se promovia

7. Sem dúvida está aí localizado um dos desafios mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Passaram a se confrontar de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habi-

ampliação do direito social pela via da universalização e pela disseminação de políticas não contributivas, relacionadas ao conceito de cidadania (algo mais próximo do modelo institucional-redistributivo, de Titmuss, ou do modelo social-democrata, de Esping-Andersen) a redução do gasto social e a seletividade de políticas e beneficiários, eram práticas adotadas (mais próximo dos modelos residual e liberal, respectivamente, de Titmuss e Esping-Andersen).

- d) Nas políticas sociais brasileiras de corte universal — saúde e educação básica, principalmente — observa-se o dualismo na prática, conforme alertado por Esping-Andersen (1991), onde os pobres contam com o Estado, pois, não possuem alternativa; enquanto os mais abastados buscam estes bens sociais no mercado.
- e) Diante da crise fiscal do Estado, surge o argumento de que o gasto social não é focalizado nas camadas mais pobres da sociedade. O argumento coloca que as políticas universais não beneficiam os mais pobres e defende o direcionamento dos recursos disponíveis para programas de maior impacto, mais focalizados na pobreza, afirmando que esta medida aumentaria a efetividade da política social

A estratégia de desenvolvimento social do governo FHC previa, de um lado, a reestruturação e a reforma dos serviços sociais básicos, que inclui as políticas de saúde, de assistência social e de educação fundamental e as políticas urbanas; de outro, um conjunto de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria, as quais ganham prioridade e são concebidas através de programas de transferência de renda. No primeiro eixo, embora se possam reconhecer alguns avanços nos desenhos das políticas — normatização do SUS, Fundef, Fundo de Combate à Pobreza e vinculação de receitas para saúde e educação fundamental, são casos exemplares — o contingenciamento das despesas impediu que

tação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor, ao receituário neo-liberal em matéria de política social, que tem enfatizado um dado tipo de reestruturação do gasto social concebido segundo os princípios da seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, ruptura com os compromissos de gratuidade e privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população (Draibe, 1993, p.71).

avanços mais significativos nos indicadores sociais em nome do ajuste fiscal⁸. No segundo eixo, as políticas de transferências de renda — Bolsa-escola, Peti, Auxílio-gás, Bolsa-alimentação — ganham destaque, elevando a participação da Assistência Social no gasto social e em relação ao PIB, enquanto as políticas universais de saúde e educação vão em direção contrária (Castro et. al., 2007). Nas tipologias analisadas, esta estratégia passa a dar maior ênfase às políticas residuais e de caráter liberal.

O governo FHC tratava esse conjunto de programas sociais como uma rede de proteção social. Este conceito é adequado? Segundo os modelos de classificação analisado, o termo não é correto para caracterizar uma política social que promove apenas a assistência aos comprovadamente pobres ou para aqueles em estado de dependência (Esping-Andersen) e cujo acesso aos benefícios está ligado à existência de uma necessidade e à sua comprovação por intermédio de teste de meios (Titmuss, 1963). No entanto, vale ressaltar a importância destes programas na redução dos efeitos da pobreza, embora os mesmos não sejam eficazes para erradicá-la, já que a sua existência só se faz presente enquanto houver estado de carência, bem como não é possível aplicar o termo “proteção” em ações que são tomadas a posteriori, ou seja, não evitam que o indivíduo “caia” na condição de pobreza (o que faz, literalmente, uma rede de proteção).

No governo Lula, observa-se a continuidade dessa agenda: com elevação do ajuste fiscal, reforma nos desenhos das políticas sociais universais, unificação dos programas de transferência no programa Bolsa-Família, ampliação do montante transferido e do número de beneficiários. Os avanços institucionais dos programas universais são anulados pelo aprofundamento do ajuste fiscal, restringindo avanços sociais mais significativos. Dessa forma, o pilar principal da política social do governo Lula é o programa Bolsa-Família, o qual é tratado como um modelo mais avançado de política social pelos governistas e, do lado oposicionista, é acusada de eleitoreira o que antes chamavam de “rede de proteção social”.

8. Por exemplo, a ausência de correção das tabelas do SUS e do valor mínimo aluno/ano do Fundef, medidas de desvinculação de receitas da União (DRU) são conseqüências do ajuste fiscal, que evidenciam o conflito entre política econômica e política social.

Quem tem razão nesse debate? Segundo o modelo de Esping-Andersen (1990), o Bolsa-Família tem características do modelo liberal⁹: assistencial, focalizado nos mais pobres e necessitados, de alta fragmentação-carência e com um benefício mínimo (ver quadro 2). Por outro lado, tem seu papel social de amenizar os efeitos da pobreza, relevante e necessário, e que contribuiu para melhorar a vida dos mais pobres e, portanto, não pode ser resumida em uma mera medida eleitoral. É mais do que isso: é uma opção pelo modelo liberal! Outro grande paradoxo!

Por fim, na discussão sobre “dar o peixe ou ensinar a pescar”, qual é a melhor política? Em um país com o nível de pobreza e desigualdade do Brasil, ambas são necessárias e relevantes. Porém, não devem ser colocadas como uma ou outra e cada uma deve ser posta no seu lugar. Políticas focalizadas “dão o peixe”, foge ao seu desenho erradicar a pobreza, uma vez que sua existência está condicionada a essa situação. Políticas sociais universais formam uma rede de proteção social, no entanto são mais caras e têm sofrido os cortes ditados pelo atual modelo macroeconômico. Cabe ainda um alerta: *escapa às capacidades, desenhos e objetivos da política social reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade (...), quando o meio econômico em que esta opera é o do baixo crescimento* (Draibe, 2002, p.53)

Portanto, torna-se imperativo e central repensar um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Os modelos de Titmuss (1963) e Esping-Andersen (1990) nos ajudarão neste desafio e, no curto-prazo, a colocar os conceitos e termos de maneira mais apropriada dentro do debate sobre a política social no Brasil.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. S. (1995). Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias explicativas. Rio de Janeiro: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)*, n. 39, p.3-40.

9. Defendida por Friedman (1984), da Escola de Chicago e um dos percuressores teóricos do neoliberalismo. Sob a ótica do liberalismo econômico, admite-se que as transferências de renda são alternativas melhores, pois, no limite, a alocação dos recursos ocorre por decisões individuais e por meio do mercado.

- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. (1989). A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: *A política social em tempo de crise; articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J.A.; DUARTE, B.C. (2007). Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. In: *Anais. XII Encontro Anual de Economia Política — ENEP/SEP*, São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política.
- DI GIOVANNI, G. (1998). Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A (org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP.
- DRAIBE, S. M. (1993). *O sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Série Reformas de Políticas Públicas. Santiago do Chile: CEPAL, n° 14.
- _____. (2002). Brasil 1980-2000: proteção e inseguranças sociais em tempos difíceis. Santiago, Chile: *Taller Inter-regional, Protección Social en una Era Insegura: un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas em Repuesta a la Globalización*.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1991). As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FRIEDMAN, M. (1986). *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Editora Abril.
- MÉRRIEN, F. X. (1990). État et politiques sociales: contribution à une théorie neo-institutionnaliste. Paris: *Sociologie du Travail*, n. 3/90.
- TITMUS, R. M. (1963). *Essays on the Welfare State*. Surrey: Unwin Brothers.
- _____. (1974). *Social Policy*. New York: Pantheon.
- VAZQUEZ, D. A.; MONFREDINI, M I.; HÖFLING, D. M.; CAJUEIRO, J. P. M. (2004). Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. *Economia e Sociedade*, IE/UNICAMP, Campinas, v.23, p.147 — 167.

Recebido em: julho de 2007

Aprovado para publicação em: agosto de 2007