

A retração do *welfare state*: como identificar e mensurar este processo

JULIANA CHUERI BARBOSA CORREA

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Economista pela Universidade de São Paulo e Internacionalista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Email: juchueri@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo propõe um quadro analítico para o estudo do fenômeno da retração do *welfare state* que pode ser utilizados em trabalhos que tenham como objeto a retração de uma ou mais política pública de um Estado de Bem Estar Social. Por se tratar de um fenômeno complexo, defende-se uma avaliação que inclui três etapas: a análise das mudanças programáticas de um *welfare state*, estudo das alterações sistêmicas de um Estado e avaliação do impacto do conjunto dessas mudanças na sociedade. Conclui-se que somente por meio dessa análise abrangente é possível mensurar e qualificar o processo de retração, assim como realizar um estudo crítico a respeito das do impacto de longo prazo das escolhas governamentais no campo das políticas públicas.

Palavras-chave

welfare state, Estado de Bem Estar Social, retração, arcabouço analítico

1.Introdução

O *welfare state* de um país corresponde a um complexo conjunto de instituições através das quais o Estado garante proteção e promove bem estar para uma parcela ou da totalidade população. Esse arcabouço está em constante transformação e sua configuração é resultado de um processo geralmente não linear de institucionalização de leis e políticas públicas. A retração do *welfare state*, por sua vez, é entendida como o processo de desconstrução, flexibilização ou redução do escopo de políticas e tem como resultado principal uma redução da responsabilidade do governo em garantir a segurança social da população.

Os processos de retração do *welfare state*, apesar de serem bastante frequentes desde o fim da década de 1970, têm suas relações causais ainda parcialmente desconhecidas. O desemprego, a redução da arrecadação fiscal, o envelhecimento da população são propulsores bastante conhecidos, uma vez que facilitam o consenso político a favor de uma redução da proteção social existente. No entanto, como mostrou Paul Pierson (1994, 2001), os

desequilíbrios econômicos criam uma janela de oportunidade para a redução da proteção social, mas não sua determinam a magnitude da retração do Estado de Bem Estar Social. Aspectos políticos partidários, como governos de partidos com plataformas de centro direita ou direita, tampouco oferecem uma resposta definitiva para explicar o tamanho dos cortes nas políticas públicas (Castles, 1982; Pierson, 1994; Green-Pedersen, 2002; Ross 2000).

Segundo, Pierson (1994) a dificuldade de estabelecer causalidades para explicar o processo de retração advém do fato de que cortes em políticas sociais geram inevitavelmente um viés político negativo, pois produzem malefícios concentrados, frente a benefícios difusos. Dessa forma, dificilmente governos são capazes de implementar estratégias bem sucedidas de retração sem grande perdas políticas. Assim, a literatura recente sobre o tema defende que para entender o processo de retração é preciso levar em conta, além de questões político partidárias e econômicas, fatores político-institucionais que permitem os governos reduzirem o viés negativo dessa medida impopular.

A dificuldade do tema não se esgota nesse obstáculo. Outro grande desafio consiste na definição de uma métrica capaz de mensurar e qualificar o processo de retração. Essa dificuldade advém da falta de consenso na literatura do que venha a ser a variável dependente no estudo da retração. Enquanto alguns pesquisadores defendem que a melhor maneira de se qualificar o processo é analisar a redução ou alteração dos *meios* que os governos possuem para promover o bem estar como, por exemplo, através de políticas públicas, recursos humanos e financeiros; outros acreditam que a forma mais acurada é avaliar o *impacto* que essas alterações geram na sociedade em termos, por exemplo, do aumento da desigualdade ou da dependência do cidadão em relação ao mercado de trabalho.

Tendo em vista esse contexto, o presente artigo tem como objetivo sintetizar o conhecimento produzido até o momento sobre o processo de desenvolvimento e de retração *welfare state*, buscando ressaltar os fatores determinantes para explicar cada um desses processos. Além disso, será realizada uma revisão bibliográfica a fim recuperar as diversas variáveis dependentes utilizadas na literatura para avaliar tal processo. Com base nesta discussão, será proposto um arcabouço metodológico capaz de qualificar e medir um processo de retração.

Esse ferramental agrupará as diversas variáveis dependentes relevantes no estudo da retração, permitindo uma avaliação abrangente do fenômeno. Assim, ele pode ser usado como base para estudos de política comparada, que tenham como objeto a retração do *welfare state* de

dois ou mais países. Além disso, quando utilizado para a analisar um conjunto significativo de políticas públicas de uma localidade, ele permite uma análise crítica a respeito do impacto social de mudanças profundas no *welfare state*, causadas, por exemplo, pela alteração no consenso social a respeito do nível de proteção que deve ser garantida pela Estado.

Este texto dividido em 5 sessões. Após essa introdução há uma revisão teórica que busca sintetizar as principais teorias que explicam o desenvolvimento e a retração do *welfare state*. Em seguida, há uma discussão acerca das diversas variáveis dependentes que a literatura utiliza para avaliar o processo de expansão e de retração do *welfare state*. A partir dessas variáveis, será proposto um quadro analítico que pode ser usado como um ferramental para avaliação dos processos de retração de diferentes países e, finalmente, há uma conclusão.

2. Da teoria do *welfare state* à teoria da retração

Essa sessão tem como objetivo apresentar as principais correntes teóricas que tratam do desenvolvimento do *welfare state*, a fim de fornecer um arcabouço analítico para a compreensão de como se dá o processo de retração. Diversos autores estudam o tema *welfare state*, procurando não só explicar o surgimento desse fenômeno, mas também as causas das diferenças no desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nas democracias capitalistas. Essa literatura é bastante vasta e, como ficará claro a diante, aponta diferentes causalidades para o surgimento do *welfare state* nas sociedades contemporâneas.

É possível dividir os estudos que buscaram fornecer argumentos teóricos para explicar o surgimento e desenvolvimento do *welfare state* em três grupos principais: teorias funcionais ou estruturais, que explicam o surgimento do *welfare state* através de mudanças na sociedade; teorias institucionais, que priorizam a estrutura do Estado na explicação da diferença de desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social; e teorias que enfatizam o papel da política, em especial a importância da atuação de partidos e sindicatos no desenvolvimento desse conjunto de políticas sociais (Green-Pedersen, 2002).

Dentro do primeiro grupo encontram-se estudos que apontam mudanças estruturais, tal qual crescimento econômico, industrialização e democratização, como as causas para o surgimento do *welfare state*. Apesar desses trabalhos serem bastante elucidativos ao explicar o processo que possibilitou o surgimento e institucionalização de um conjunto de políticas sociais,

eles têm pouco poder explicativo no que tange as diferenças de desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social entre países.

Um dos trabalhos mais significativos nesse sentido é *Citizenship and Social Class* (1950) de Thomas Humphrey Marshall. Este estudo defende que a expansão dos direitos políticos leva, necessariamente, à conquista dos direitos sociais e a institucionalização do *welfare state*. Para o autor, há uma certa ordem intrínseca e cumulativa na conquista de direitos na sociedade. Assim, primeiramente são concedidos os direitos civis, depois os direitos políticos e, em seguida, os direitos sociais. Segundo o autor, a passagem da segunda para a terceira classe de direitos é irresistível, uma vez que a expansão dos direitos políticos abre espaço para a manifestação política das demandas sociais e a formação do Estado de Bem Estar Social é uma consequência necessária desse processo.

Ainda nesse primeiro grupo encontram-se acadêmicos que postulam que o *welfare state* surge como resultado do processo de industrialização, sendo Robert Titmuss o principal autor dessa corrente. Segundo essa perspectiva, o processo de industrialização faz com que o governo se responsabilize por proporcionar um padrão mínimo de vida para os cidadãos através de programas de saúde, educação e nutrição. Tal conjunto de políticas tem como objetivo principal disponibilizar mão de obra para a indústria e garantir o desenvolvimento econômico do país (Titmuss, 1963). Ademais o autor, ao analisar o caso inglês, afirma que a maior complexificação do *welfare state* também é resultado do desenvolvimento da industrialização, uma vez que a maior especialização e divisão do trabalho traz consigo a necessidade de mais e melhores serviços estatais.

O segundo grupo de teorias é bastante heterogêneo e busca entender como as instituições do Estado afetam o surgimento e desenvolvimento do *welfare state*. Estas teorias institucionalistas buscam explicar o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social com base no desenho institucional de um país. Tais trabalhos questionam-se, por exemplo, sobre como a existência de duas câmaras legislativas ou a existência de entes federados impacta o desenvolvimento de políticas sociais, ou de que forma o grau de concentração de poder no executivo e a existência de canais de participação da sociedade no processo democrático explicam a estrutura e tamanho do gasto em políticas sociais (Weir e Skocpol, 1995, Skocpol e Amenta, 1986).

Apesar dessa abordagem ser bastante útil no estudo de política comparada, principalmente quando utilizada em conjunto com outras perspectivas que levem em conta, por exemplo, as forças sociais que interagem com a estrutura do Estado, ela tem pouco poder explicativo isoladamente. Isso porque o impacto independente que as instituições do Estado têm nas políticas públicas acaba sendo menos significativo do que a ação de grupos de interesse ou de mudanças sociais.

O terceiro grupo teórico, também chamado de teoria dos recursos políticos (*power resources theory*), é o mais bem sucedida entre eles, uma vez que logrou explicar tanto o surgimento do Estado de Bem Estar Social nas sociedades capitalistas desenvolvidas, como as causas das diferenças entre eles. Segundo essa corrente, a formação e desenvolvimento do *welfare state* podem ser explicados por meio do conflito entre classes sociais. Assim, apesar da classe trabalhadora não ter sido capaz de promover a transição do capitalismo para o socialismo, o sufrágio universal e o crescimento do proletariado tornou possível a institucionalização de políticas sociais promotoras de melhorias de vida para os trabalhadores (Przeworski, 1985).

Nesta perspectiva, o principal motor para a criação de políticas sociais que promovem a melhoria da vida do trabalhador é a existência de um movimento sindical coeso com uma forte ligação com um partido político. Assim, a institucionalização de políticas sociais, capazes de promover segurança social e distribuição de renda, representa a vitória dessa classe na esfera política, através da luta democrática. Ademais, as diferenças no Estado de Bem Estar Social de país para país, principalmente no que se refere ao grau de proteção e inclusão das políticas sociais, são explicadas pelo montante de recursos disponíveis para os trabalhadores, medido em termos de força dos sindicatos e participação política dos trabalhadores (Kropi, 1978, Esping-Andersen, 1990).

Kropi (1978, 1983) acredita a existência de uma série de políticas sociais universais e bastante generosas no *welfare state* sueco pode ser explicada pelos recursos políticos disponíveis para os trabalhadores. A forte organização da mão de obra sueca em sindicatos e sua estreita ligação com o Partido Social Democrata possibilitou uma hegemonia desse partido no parlamento, o que permitiu a institucionalização de uma série de políticas sociais que, de fato, promoveram uma melhora na vida da população.

Esping-Andersen também compartilha da visão de que a força dos sindicatos e a possibilidade que esses grupos têm de influenciar a elaboração de políticas sociais é uma das

principais causas da diferença entre os Estados de Bem Estar Social. Nesse sentido, em seu trabalho *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), o autor propõe três tipos de *welfare state*: o Social Democrata, o Conservador e o Liberal. O primeiro modelo, presente nos países escandinavos, é altamente inclusivo e conta com uma grande gama de serviços públicos universais e transferências monetárias. Esse conjunto de políticas logram em construir uma sociedade bastante igual e com alto grau de desmercantilização, que se reflete na baixa dependência do cidadão em relação ao mercado de trabalho para gozar de uma condição digna de vida.

O modelo Liberal de *welfare state*, que tem como casos típicos os Estados Unidos e a Inglaterra, segue a ética do trabalho e procura apenas atender aos indivíduos excluídos do sistema capitalista. Assim, os benefícios são bastante modestos e focalizados, de modo a não desincentivar o trabalho e esforço individual. Sociedades sob esse sistema costumam ser bastante desiguais e mercantilizadas, uma vez que a maioria dos bens e serviços necessários ao cidadão devem ser adquiridos via mercado.

Finalmente, o modelo Conservador, presente em países como Áustria e Bélgica, tem sua ética fundada na Igreja Católica. As políticas sociais presentes nesse arranjo institucional procuram manter o privilégio e status quo de certos grupos sociais, assim, os benefícios monetários são geralmente dependentes de contribuições salariais e as políticas públicas são menos abrangentes que o modelo Social Democrata. Nestas democracias, não há comprometimento com uma melhoria na distribuição de renda da sociedade, mas sim em conservar uma determinada distribuição preexistente de riquezas.

A teoria dos recursos políticos estabeleceu-se como a teoria mais bem sucedida para explicar o surgimento e desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nas democracias contemporâneas. Dessa forma, os trabalhos que posteriormente buscaram explicar a retração do *welfare state* foram fortemente influenciadas por essa corrente teórica. Isto levou diversos autores a afirmarem que o que possibilitou a retração das políticas sociais, a partir de meados de 1970, foi o enfraquecimento dos sindicatos e perda do prestígio dos partidos de esquerda.

No entanto, Pierson em seu trabalho seminal *Dismantling Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (1994) problematiza essa visão ao afirmar que as teorias utilizadas para explicar a expansão do Estado de Bem Estar Social falham ao elucidar a sua retração, ou seja, o enfraquecimento ou ausência dos fatores que possibilitaram a expansão

do *welfare state* não levam, necessariamente, a sua retração. Isso porque a natureza dos processos é completamente distinta, já que o primeiro representa, geralmente, uma agenda política positiva e o segundo possui um viés social negativo.

Dessa forma, mesmo que os principais defensores do *welfare state*, como os sindicatos e os partidos de esquerda, tenham perdido espaço nos países capitalistas desenvolvidos, o processo de retração ainda é alvo de oposição política, uma vez que esse conjunto de políticas sociais cristaliza expectativas de uma parcela significativa da sociedade. Assim, diferentemente da expansão, as medidas de retração são essencialmente impopulares, pois impõem perdas concentradas e promovem benefícios difusos. Além disso, enquanto as perdas advindas desse processo são facilmente identificáveis, os benefícios são incertos.

Assim, Pierson (1994, 2001) argumenta que os aspectos políticos tradicionais como partidos ou sindicatos têm menor poder explicativo no estudo da retração do *welfare state* do que estratégias políticas ou arranjos institucionais que permitem os governos minimizem o custo político dessa medida impopular. Dessa forma, o autor sugere uma análise da retração com foco nas estratégias utilizadas pelos governos para minimizar a visibilidade da retração de forma a realizá-la gerando o menor custo político possível.

Ele destaca três estratégias: a primeira delas é o ofuscamento, que consiste na manipulação da informação durante o processo de mudança da política de forma a deixar obscuro o processo de retração. Outra estratégia possível é a divisão, que envolve a fragmentação dos potenciais grupos de oposição de modo a impedir a criação de uma oposição forte e organizada em torno da mudança. Finalmente, há a estratégia de compensação, que consiste em oferecer algo de positivo para as principais vítimas das retração de forma a minimizar o viés negativo da medida.

Green-Pedersen (2002) acrescenta ainda a estratégia da justificação. Segundo o autor, em certas ocasiões, como, por exemplo, durante crises econômicas, o eleitorado está disposto aceitar pequenas retrações no *welfare state* em prol de uma maior estabilidade econômica. Assim, o governo pode usar de estratégias de comunicação para justificar o ato impopular de maneira a minimizar o impacto negativo da ação.

Esse trabalho inaugurou na literatura uma nova forma de se explicar o processo de retração do *welfare state*, essencialmente em termos da capacidade que os governos tem de

desviar a atenção do eleitorado em relação a medida impopular, ou de torná-la aceitável para os eleitores, por meio de uma justificativa convincente.

3. O problema de definição da variável dependente da retração

“Welfare state is an indefinable abstraction”

Titmuss, 1968

Esta sessão que irá discutir a definição da variável dependente no estudo da retração, etapa central para que o processo possa ser identificado e qualificado. A tarefa envolve a escolha de uma ou mais variáveis capazes de definir e mensurar o processo de retração. Portanto, elas devem captar características essenciais de um Estado de Bem Estar Social de forma a servirem como base para indicadores relevantes capazes de quantificar e qualificar o processo de retração.

A definição da variável dependente em um estudo da retração do *welfare state* ainda é uma questão bastante controversa na literatura. A origem desse embate se funda na diferença de entendimento acerca do venham a ser as características definidoras de um *welfare state*, seus aspectos centrais que devem ser analisados no processo de retração. Assim, é possível afirmar que o debate sobre o processo de retração inicia-se, mesmo que implicitamente, na literatura sobre o desenvolvimento do *welfare state*, já que os aspectos centrais escolhidos para ilustrar este fenômeno aparecem para caracterizar a retração.

Dessa forma, os estudos que buscam definir o desenvolvimento *welfare state* com base na criação de políticas públicas centrais como seguro desemprego ou aposentadoria, utilizam a desconstrução dessas mesmas políticas para o estudo da retração. De maneira análoga, trabalhos que caracterizam o desenvolvimento de um Estado de Bem Estar Social pela existência de determinados arranjos institucionais voltados para produção e distribuição de políticas públicas, analisam a retração pela transformação ou desconstrução desses arranjos.

As diversas variáveis dependentes que aparecem na literatura serão apresentadas e classificadas nesse trabalho segundo dois critérios: variáveis que ilustram os *meios* de um *welfare state* e as que se relacionam aos seus *fins*. Esse tipo de agrupamento tem como objetivo diferenciar as variáveis que se referem aos instrumentos do Estado de Bem Estar Social como, por exemplo, políticas públicas, recursos humanos e financeiros das variáveis que captam a

finalidade de um determinado arranjo de políticas como, por exemplo, promover a igualdade social ou garantir a independência do cidadão em relação ao mercado (Green- Pedersen, 2004). Apesar dessa diferenciação, ambos os grupos buscam captar os diversos estágios de desenvolvimento de um *welfare state* e permitir comparações entre realidades distintas.

Dentro dessa primeira categoria de trabalhos, voltadas para os *meios* de um *welfare state*, estão os conhecidos pela literatura por tradicionais, que utilizam a variável gasto social *per capita* ou gasto social como porcentagem do PIB para caracterizar o desenvolvimento de um Estado de Bem Estar Social. É possível afirmar que tal medida busca captar o esforço do *welfare state*, ou seja, o comprometimento de um governo com políticas sociais. Essa maneira de operacionalizar o estudo tem a vantagem de possibilitar o fácil acompanhamento da evolução da variável, além de permitir uma comparação entre países, sem que seja necessário um estudo mais detalhado caso a caso.

No entanto, como ressaltou Esping-Andersen em seu trabalho *The Three Worlds of the Welfare Capitalism* (1990), há diversos inconvenientes em adotar essa variável dependente. Segundo o autor, o gasto é apenas o epifenômeno do Estado de Bem Estar Social, uma vez que um governo pode gastar uma grande quantidade de recursos em políticas sociais que reproduzam a desigualdade existente e não forneçam segurança social adequada para uma parcela da população. Assim, o autor rejeita por completo o poder de explicação de variáveis ligadas ao gasto para caracterizar o desenvolvimento de um *welfare state*.

Outra crítica em relação às variáveis que captam o esforço do *welfare state* é que apesar do grande empenho dos governos para cortar gastos sociais, a variável gasto como proporção do PIB pouco se modificou. Isso porque, boa parte dos cortes vieram no sentido de reduzir o aumento dessas despesas frente a mudanças econômicas e demográficas. Sendo assim, a análise dessa variável isoladamente pode encobrir um movimento de retração (Bonoli, George, Taylor-Gooby, 2000).

Essas críticas revelam a importância de se levar em conta aspectos qualitativos para caracterizar o desenvolvimento de um *welfare state*. No entanto, diferente do que postula Esping-Andersen, muitos autores defendem uma posição menos extremada e optam pela combinação de variáveis que reflitam aspectos qualitativos do gasto com medidas de gasto público (Castles, 1982, Pierson, 2004).

Ainda no que se refere a variáveis que levam em conta os meios de um *welfare state*, há estudos que utilizam a existência e desenvolvimento de políticas sociais como variável dependente. Aqui estão incluídas, por exemplo, análises que tem como base a expansão dos direitos sociais como indicadores de desenvolvimento do *welfare state*. A preocupação, no entanto, não se limita à existência de uma determinada política ou de um rol de políticas, inclui também questões institucionais como os critérios de elegibilidade, generosidade do benefício e participação de atores privados na provisão da política.

A inclusão da participação de autores privados não necessariamente implica em uma tentativa de retração, uma vez que essa medida pode ser apenas uma opção na gestão. No entanto, é notável que a privatização dos serviços, tanto no que se refere à terceirização como à privatização total, facilita o processo de desmanche. Isso se dá pela dificuldade de se realizar cortes dentro do setor público, devido à rigidez de contratos, vis à vis a facilidade de se alterar termos de um contrato privado. Além disso, uma redução do tamanho do setor público, que envolva demissão de pessoal, tende a gerar um viés político bastante negativo, uma vez os servidores públicos que constituem um corpo bastante organizado. Portanto, a inclusão de atores privados na provisão públicas, muitas vezes, faz parte de uma estratégia de retração, uma vez que constitui um bom meio para realizar cortes, gerando menor oposição pública.

Assim como a inclusão de atores privados, a descentralização de serviços também pode fazer parte de uma estratégia de desmanche. Segundo Pierson (1994), a transferência da responsabilidade do serviço para outras unidades federativas pode constituir uma estratégia de *blame avoidance*, pois retira do governo central a culpa de um corte nos benefícios, redução do público alvo ou da piora do benefício. O partilha de responsabilidades também incentiva essas estratégias, pois o cidadão torna-se menos capaz de atribuir responsabilidades e punir eleitoralmente a alteração do serviço. Essa posição também é compartilhada por Obinger, Castels e Liebfried:

Shared jurisdictions may ease retrenchment policies, because political accountability of political action is not concentrated at central government level alone. Complex and interwoven decision-making and funding arrangements provide opportunities for the central government to embark on a strategy of 'blame avoidance' (39, 2005)

Ainda dentro dessa classe de estudos, situam-se autores que buscam explicar a expansão do *welfare state* em termos de conflitos de poder entre capital e trabalho, os chamados *power-resource theorists*. Esses trabalhos geralmente utilizam como um dos componentes de sua variável dependente para medir a expansão ou retração do *welfare state* a existência de políticas de pleno emprego. Isso porque a mão de obra é entendida como principal poder de barganha do trabalhador, assim, a inexistência ou retração de políticas de pleno emprego levam a uma maior vulnerabilidade da classe trabalhadora e uma menor força política na luta por direitos sociais.

In the power-resources perspective unemployment appears as a central variable because for categories of citizens with labor power as their main basic resource, the efficacy of this resource in distributive conflict and bargaining is to a major extent determined by the demand for labor and by the level of unemployment. (Kropi, 2003; 592)

Estas variáveis apresentadas anteriormente, variáveis meio serão denominadas doravante de instituições do *welfare state*. Na comparação entre elas é possível afirmar que enquanto as variáveis dependentes que captam o gasto social possuem a virtude de serem facilmente coletadas e manipuladas, as ligadas à aspectos qualitativos da política pública, conferem maior detalhamento à pesquisa. Além disso, variações no gasto podem representar mudanças circunstanciais, que não representem uma retração do *welfare state*, mas sim uma medida pontual. Por outro lado, mudanças institucionais costumam sinalizar alterações duradouras no Estado de Bem Estar Social.

O segundo grupo de variáveis dependentes são aquelas que buscam captar a finalidade de um *welfare state*. Dentre elas, é possível mencionar a consagrada variável proposta por Esping-Andersen (1990): a desmercantilização. Segundo o autor, o que se deve levar em conta quando se analisa o desenvolvimento do *welfare state* é o grau de desmercantilização que um determinado arcabouço de políticas promove na sociedade. Essa categoria busca captar o grau de independência em relação ao mercado que um Estado de Bem Estar Social possibilita aos cidadãos. Em outras palavras, revela em que medida o cidadão pode prescindir da sua força de trabalho para viver de maneira adequada. De forma análoga, essa perspectiva sugere que o aumento da mercantilização de um *welfare state* deve ser observado em um estudo da retração.

Walter Kropi (2003) também define a variável independente do desenvolvimento e da retração do *welfare state* em termos de seu impacto sobre a sociedade. Para o autor, o aumento da desigualdade social é o principal indicador da retração de um Estado de Bem Estar Social:

The latter terms (welfare state regress or retrenchment) are used interchangeably here to refer to policy changes involving or implying cuts in social rights in ways that are likely to increase inequality among citizens. (Kropi, 2003; 591)

As variáveis *fins* refletem um entendimento preconcebido da mudança que um *welfare state* deve produzir na sociedade. Assim, elas tem o mérito de captar o aspecto central de um Estado de Bem Estar: a mudança social. No entanto, como ocorre com qualquer variável que procure captar impacto de políticas públicas, é difícil estabelecer e isolar causalidades. Dessa forma, o aumento da desigualdade pode não ser fruto de mudanças no Estado de Bem Estar Social mas de fatores externos como, por exemplo, uma crise econômica. Sendo assim, é possível somente estabelecer correlações entre mudanças no *welfare state* e impactos na sociedade, já que as relações de causalidade só podem ser extraídas com tratamento estatístico específico.

Para além dessa divisão entre variáveis dependentes meios e fins, há outros aspectos transversais a essa distinção como, por exemplo, a questão temporal na determinação de uma variável. A literatura debate se cortes ou mudanças pontuais em políticas públicas, resultado de crise ou déficit fiscais, podem ser consideradas como retração ou representam apenas respostas a contingências pontuais. Essa questão pode ser aparentemente irrelevante, uma vez que parece claro que mudanças que se sustentam no longo prazo devem receber maior atenção que as pontuais. No entanto, é possível indagar em que ponto experiências pontuais podem abrir espaço para outras ações que gerem transformações maiores no futuro.

Além disso, debate-se a magnitude da mudança. Alguns autores acreditam que apenas mudanças institucionais de grande abrangência ou que reflitam uma mudança de diretriz política ou econômica podem ser consideradas retração. No entanto, essa abordagem ignora os estudos institucionalistas que mostram que dificilmente mudanças bruscas irão ocorrer, principalmente, quando se trata de alterações em políticas sociais onde há uma série de expectativas e interesses cristalizados. Sendo assim, ignorar mudanças incrementais pode levar à cegueira em relação ao processo de retração.

4. Um arcabouço analítico para o estudo da retração

Essa breve exposição mostrou os diversos entendimentos existentes na literatura acerca do que é desenvolvimento e retração de um Estado de Bem Estar Social, assim como as diversas formas de mensurar esse processo. Essa sessão busca propor um conjunto de variáveis dependentes que podem ser usadas em um estudo que vise analisar a retração de forma abrangente. Esse quadro analítico une as etapas de análise da retração sugeridas por Paul Pierson (1994) com as variáveis de impacto presentes nos trabalhos de Esping- Andersen (1990) e Kropi (2003).

Com o objetivo de superar a falta de consenso existente na literatura acerca do que venha a ser a retração do *welfare state* e de como medir esse processo, Pierson sugere uma definição bastante abrangente do fenômeno da retração:

Retrenchment can be defined to include policy changes that either cut social expenditure, restructure welfare state programs to conform more closely to the residual welfare state model, or alter the political environment in ways that enhance the probability of such outcomes in the future. To determine the success or failure of Reagan and Thatcher's effort all three of these dimensions must be considered. (17, 1994)

Observa-se que em vez de limitar sua definição a um determinado aspecto do *welfare state* ele busca captar uma grande variedade de fatores que possam sinalizar um processo de retração. A partir dessa definição ampla de retração, o autor sugere três regras de bolso para guiar a análise. As regras propostas por Pierson agrupam, de certa forma, todas as variáveis mencionadas anteriormente, exceto as variáveis fins que serão adicionadas a seguir.

4.1. Examinar mudanças do gasto no curto e no longo prazo.

Essa dimensão capta a premissa dos trabalhos tradicionais que variações no gasto social, como redução de gasto público social em proporção ao PIB ou redução do gasto social per capita, são boas *proxies* para a retração ou desenvolvimento do *welfare state*.

A necessidade de se levar em conta mudanças de curto e longo prazos tem como objetivo solucionar o impasse exposto anteriormente: a partir de que momento um corte nos

gastos pode ser considerado retração. Isso porque ele pode ser momentâneo, fruto de uma contingência pontual, e revertido no médio prazo. Diante disso, o autor sugere uma análise do gasto que leve em conta um período maior de tempo, que permita a observação da flutuação do gasto no longo prazo.

Essa sugestão, no entanto, ainda não elimina por completo o impasse em torno da questão temporal, pois não especifica o que é longo prazo quando se fala em permanência de cortes sociais. Tampouco elimina a discussão sobre a construção dos indicadores, pois a variável gasto em função do PIB pode ser alterada por variações do PIB e não do gasto.

No entanto, uma boa maneira para solucionar esse debate é utilizar a duração do mandato como unidade de tempo. Assim, cortes de gastos sociais que permaneçam por mais de um mandato, 4 ou 5 anos dependendo do caso, podem ser considerados de longo prazo. Isso vale, principalmente, se essa mudança também perdurar após a alternância de partidos no poder, já que a redução do gasto social pode estar ligado a uma opção político-partidária.

4.2. Examinar a estrutura de um determinado programa, assim como o gasto com esse programa.

A segunda regra busca ressaltar a priorização do estudo da estrutura das políticas sociais em detrimento de uma análise de gastos. Assim, Pierson busca reafirmar a posição de Esping-Andersen de que o gasto não é uma medida completa de retração de um *welfare state*, pois não fornece informações qualitativas acerca de como ele está sendo realizado. Dessa forma, o autor sugere que concomitantemente a uma análise tradicional, focada no gasto, deve haver um estudo da estrutura das políticas sociais.

As dimensões a serem observadas são: existência de segmentação do público alvo e teste de meios para se receber o benefício, provisão pública ou privada dos serviços e existência de alternativas privadas para certos serviços públicos, progressividade ou regressividade do gasto e existência de comprometimento do governo com o pleno emprego.

Todos esses aspectos podem ser denominados como ‘instituições do *welfare state*’. Esse tipo de análise busca captar não apenas a existência de um determinado conjunto de políticas em um Estado de Bem Estar Social, mas também os critérios utilizados para distribuí-las pela sociedade. Esse componente abarca uma série de questões centrais acerca da estrutura das políticas como, por exemplo, a existência de focalização nas políticas, a privatização da provisão e serviços sociais, as regras de indexação dos benefícios entre outros.

A importância dos aspectos institucionais é ressaltada por Bonoli, Georges, Taylor-Gooby:

Retrenchment is difficult to measure. If we want to gain some insight into what has been happening to welfare state during the last few years, we need to look at the legislative changes adopted in individual countries and assess the likely implications for the coverage, level and quality of welfare provision. (29,2000)

4.3. Diferenciar retração programática de retração sistêmica

A última etapa da análise deve diferenciar a retração programática da sistêmica. A retração programática refere-se a iniciativas de retração de uma ou mais política social por meio de corte de custos ou alterações na sua estrutura, como redução do público alvo ou alteração das regras de indexação de um benefício. Essas iniciativas estão contempladas nos dois itens apresentados anteriormente e, portanto, não colocam um novo critério de análise.

A retração sistêmica, no entanto, está ligada a mudanças mais amplas que afetam a economia ou política de um país e impactam de forma indireta o *welfare state*. Um exemplo dessa retração sistêmica é o estabelecimento de regras mais conservadoras de superávit do setor público, que reduza a possibilidade de gasto futuro em políticas sociais. Outro exemplo são mudanças nas políticas tributárias que restrinja a capacidade do governo em produzir políticas ou que redistribua as riquezas da sociedade de forma a prejudicar as classes sociais menos favorecidas. Nas palavras de Pierson:

Programmatic retrenchment results from spending cuts or a reshaping of welfare state programs. However, policy changes that alter the broader political economy and consequently alter welfare state politics may also promote retrenchment. Welfare programs do not exist in the vacuum. Their shape is determined by the complex interplay of such factors and budgetary pressures, the structure of political institutions, and the strength and priorities of interest groups. Policy changes that alter the context of future spending decisions – what can be termed systematic retrenchment – may be as important for the welfare as changes in spending or program structure “within” the welfare state it self. (Pierson; 15, 1994)

Portanto, as mudanças sistêmicas no *welfare state* refletem o alteração do entendimento do grupo político dominante ou das forças sociais dominantes, acerca de qual deve ser a proteção

social concedida pelo Estado. Como será discutido adiante, essa retração, que pode ou não ser acompanhada de alterações em específicas nas políticas públicas, tem grande impacto no bem estar da população. Tomando como base as ‘três regras de bolso’ sugeridas por Pierson temos o seguinte quadro esquemático para o estudo da retração de um *welfare state*:

Tabela 1. Análise da retração

Mudanças programáticas		Mudanças sistêmicas
Mudança no gasto	Mudança nas instituições do <i>welfare state</i>	Mudanças no sistema político ou econômico que podem levar a uma retração das políticas do <i>welfare state</i>

Redução de gastos no curto prazo	Alteração no público alvo	<p>Descentralização das políticas sociais</p> <p>Alteração das regras do gasto público como introdução de superávits primários, ou limites para gasto e endividamento públicos.</p> <p>Alteração da política tributária que reduza a arrecadação estatal ou realize uma redistribuição regressiva da riqueza</p>
Redução de gastos no longo prazo	Introdução de teste de meios	
	Introdução de parceiros privados	
	Redução da qualidade/quantidade do benefício	
	Introdução de taxas de uso	
	Alteração dos mecanismos de indexação	

O quadro acima ilustra as três etapas propostas por Pierson para a análise da retração: alteração de gastos no curto e longo prazo, mudanças nas instituições do Estado de Bem Estar Social e, finalmente, as mudanças sistêmicas, que têm impacto indireto nas políticas sociais. É possível perceber que nessa análise não estão incluídas dimensões ligadas ao impacto dessas mudanças, ou seja, como essas mudanças tanto programática como sistêmica impactaram no *welfare state*. O quadro abaixo mostra o esquema proposto por Pierson com a adição da análises de variáveis de impacto.

Tabela 2. Análise da retração modificada

Mudanças programáticas	Mudanças sistemicass	Impacto
------------------------	----------------------	---------

Mudança no gasto	Mudança nas instituições do <i>welfare state</i>	Mudanças no sistema político ou econômico que podem levar a uma retração das políticas do <i>welfare state</i>	Impacto na finalidade do <i>welfare state</i>
Redução de gastos no curto prazo	Alteração no público alvo		Desigualdade
Redução de gastos no longo prazo	Introdução de teste de meios	Descentralização das políticas sociais	Mercantilização
	Introdução de parceiros privados	Alterações das regras do gasto público como introdução de superávits primários, ou limites para gasto e endividamento públicos.	
	Redução da qualidade/ quantidade do benefício	Alteração da política tributária que reduza a arrecadação estatal ou realize uma redistribuição regressiva da riqueza	
	Introdução de taxas de uso		
	Alteração dos mecanismos de indexação		

A última coluna busca acrescentar a dimensão do impacto do desenvolvimento de um *welfare state* e, de forma contrária, o resultado da sua retração em uma determinada sociedade. Assim, com base nos trabalhos de Esping-Andersen e Kropi sobre o desenvolvimento e retração de um Estado de Bem Estar Social, foi adicionado à análise um componente que busca captar um possível aumento da desigualdade e da mercantilização na sociedade.

A introdução desse último componente na análise tem como objetivo avaliar de que forma as políticas sociais e tributárias agem no sentido de minimizar ou não as desigualdades pré-existentes na sociedade. O uso dessa variável de impacto mostra o entendimento de que a

finalidade de um *welfare state* é corrigir as diferenças sociais produzidas pelo mercado, resultados de diferentes aptidões, capacitação ou background familiar. Neste caso, é possível usar o Índice de Gini do gasto público social e da tributação como bons indicadores desse impacto.

A segunda variável de impacto, a desmercantilização que um Estado de Bem Estar Social gera em uma sociedade, pode ser definida de duas maneiras distintas. A primeira delas entende que uma determinada estrutura de *welfare state* deve proporcionar uma vida adequada aos cidadãos independentemente da venda de sua mão de obra no mercado, ou seja, deve haver uma combinação de políticas como seguro desemprego, aposentadoria, serviço de educação, saúde, moradia, entre outros, que possibilite uma segurança social adequada. A segunda maneira de descrever a variável parte do princípio que um *welfare state* tem o objetivo de possibilitar o acesso a serviços essenciais em quantidades adequadas fora do mercado, ou seja, sem que eles se tornem mercadorias.

Essa dimensão é extremamente relevante por, pelo menos, duas razões. A primeira delas é que a necessidade de adquirir via mercado serviços essenciais transfere a responsabilidade que antes era coletiva para o âmbito privado. Assim, essas políticas que eram financiadas através recursos fiscais passam a ser custeadas por recursos próprios do cidadão. Essa transferência na responsabilidade da obtenção do serviço aumenta a vulnerabilidade do cidadão diante dos riscos impostos, por exemplo, pelo desemprego, aposentadoria, morte de um chefe de família ou pobreza.

(...) recent decades have witnessed an accelerating process that I call “risk privatization” in which stable social policies have come to cover a declining portion of the salient risk faced by citizens. As a result of this process, many of most potent threats to income are increasingly faced by families and individual on their own, rather than by collective intermediates. (Hacker; 244, 2004)

Além disso, essa maior mercantilização do *welfare state* implica em um compartilhamento da construção da política pública com atores privados. Isso porque esses parceiros passam a ter interesse diretos na política e têm incentivos de influenciar o governo por meio de lobby. Ademais, essa ligação público-privada torna uma política, antes subordinada aos

interesses coletivos, sujeita às regras de organizações privadas o que pode levar a uma mudança incremental dos objetivos finais da política pública.

É possível perceber, no entanto, que medir o impacto de um *welfare state*, no que refere-se a desmercantilização, coloca alguns desafios à pesquisa. Primeiro, é preciso analisar a existência de uma série de políticas públicas gratuitas disponíveis para todos os cidadãos, além disso, deve-se avaliar a qualidade desses serviços, a fim de verificar se elas promovem um nível adequado de vida ao indivíduo, sem a necessidade de uma complementação do mercado privado, de forma a minimizar sua necessidade de venda da mão de obra no mercado de trabalho.

Ademais, é preciso realizar uma análise a respeito do comprometimento e responsabilização do governo a respeito da segurança do cidadão. Esse item depende da existência de políticas como seguro desemprego, seguro maternidade, seguro doença e um sistema de aposentadoria que possibilite um ganho de receitas compatível com uma vida digna. Além disso, deve-se verificar a existência de teste de meios, exigências para o recebimento de benefícios e regras dessas políticas, uma vez que estas medidas podem restringir o acesso a um pequeno grupo da sociedade.

Assim, análise do impacto de uma alteração no *welfare state* é certamente mais abrangente do que o estudo da alteração suas instituições. Isso porque ela capta de forma indireta as alterações em políticas públicas, sociais e tributárias, que tem grande influência no nível de proteção social e desigualdade de uma sociedade. Além disso, ela capta as mudanças sistêmicas, uma vez que alterações no pacto social acerca do Estado de Bem Estar Social pode mudar o entendimento sobre qual *deve ser* a proteção garantida pelo Estado e qual o nível de desigualdade tolerada.

Esse tipo de avaliação abrangente do *welfare state*, é cada vez menos frequente em trabalhos acadêmicos.

Apesar da evidente importância de uma análise crítica das escolhas sociais e a avaliação de seu impacto no longo prazo, as restrições orçamentárias da década de 1980 impuseram análises de curto prazo, com foco em reformas de políticas específicas, geralmente permeadas por questões fiscais. Nesse contexto, o quadro analítico proposto resgata a dimensão do planejamento e do questionamento do papel social Estado ao propor uma análise ampla das alterações programáticas e sistêmicas no *welfare state* assim como seu do impacto social.

No entanto, e preciso ressaltar que análises de impacto são problemáticas devido à dificuldade de se isolar relações causais. Assim, o aumento da desigualdade pode ser resultado, por exemplo, de fatores externos como crise econômica ou choques no mercado de trabalho. Assim, deve haver uma análise exaustiva das alterações nas instituições do Estado assim como mudanças sistêmicas de modo de evitar relações espúrias e respaldar os resultados obtidos.

5. Conclusão

O presente artigo propôs um quadro analítico para o estudo do fenômeno da retração do *welfare state*, que pode ser utilizado como arcabouço metodológico para trabalhos de política comparada que tenham como objeto a análise da expansão ou retração de políticas públicas de um Estado de Bem Estar Social. Esse ferramental foi elaborado a partir de uma revisão bibliográfica da teoria da expansão e retração do Estado de Bem Estar Social que permitiu elencar as diversas variáveis dependentes relevantes para medir esse fenômeno.

Por se tratar de um fenômeno complexo, optou-se por incluir no quadro analítico diversas as variáveis que representam os *meios de um welfare state*, como por exemplo gasto na política, público alvo da política, regras de inclusão e exclusão, assim como as que captam sua *finalidade* como a redução da desigualdade e desmercadorização da sociedade. Desta forma, defendeu-se que apenas uma análise abrangente, capaz de captar os diversos aspectos da mudanças de um *welfare state*, tanto no que se refere as suas instituições (variáveis meio), como no seu impacto na sociedade (variáveis fins), é capaz de apontar de forma acurada a direção e a magnitude da retração ou expansão do Estado de Bem Estar Social.

Argumentou-se ainda, que esse ferramental não é apenas útil como guia para uma análise abrangente da retração. Quando utilizado para analisar um grande número de políticas sociais, ele permite uma visão sistêmica capaz de sinalizar mudanças significativas no consenso a respeito do papel social de um Estado, além de avaliar suas consequências em termos do aumento da desigualdade e mercadorização da sociedade.

5. Referências

Castles. F. G(ed.). *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres, Sage Publications, 1982.

Bonoli, G. Classifying Welfare State: A Two- Dimension Approach. *Journal of Social Policy*, Vol. 26, N° 3, 1997.

Bonoli, G; George, V; Taylor-Gooby, P. *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge, Polity Press, 2000.

Esping- Andersen, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nova Jersey, Princeton University Press, 1990.

Green-Pedersen, C. *The Politic of Justification. Party Competition and Welfare- State retrenchment in Denmark and The Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.

_____. “The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol6, N1, 3-14, 2004.

Hacker. J. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in United States. *American Political Science Review*. Vol. 98. No. 2, 2004.

Marshall, T.H. *Citizenship and Social Class*. Oxford University Press, Oxford, 1950.

Obinger, H; Castels F. G, Leibfried, S. (org.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University, 2005

Pierson, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

_____. (ed). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

Przeworski, A. *Capital and Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Kropi, W. “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization”. *Annual Review of Sociology*. Vol. 29, 2003.

_____. *The Democratic Class Struggle*. Londres, Routled and Regan, 1983.

_____. *The Working Class in The Welfare Capitalism. Work, unions and politics in Sweden*. Londres, International Library of Sociology, 1978.

Ross, F. “Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare”, *Governance*, Vol. 13, N°2, 2000.

Skocpol, T; Amenda, E. Stats and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 1986

Tittmuss, R. M. Commitment to Welfare, Londres, Allen & Unwin, 1968.

_____. *Essays on 'the Welfare State'*. Surrey, Unwin Brothers, 1963.

Weir, M; Skocpol, T. "State Structure and Possibilities for Keynesian responses for Great Depression". In: Sweden, Britain and United States. In. Evans, P. *Bringing the State Back*, 1985.