

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MODELOS TEÓRICOS DE CLASSIFICAÇÃO DE WELFARE STATE: ESPING-ANDERSEN E MAURIZIO FERRERA

Maria Virginia Righetti Fernandes CAMILO¹

RESUMO

O presente artigo tem como proposta analisar modelos teóricos de classificação de *Welfare State*, tomando com referência as proposições de dois autores contemporâneos: Esping Andersen e Maurizio Ferreira. Discute os princípios de classificação dos autores a partir da concepção de proteção social e cidadania, enfatizando na garantia destes a presença do Estado.

Palavras-chave: *welfare state*, proteção social, cidadania.

INTRODUÇÃO

Toda sociedade desenvolve alguma forma de proteção social. A história mostra que, apesar, das diferenças culturais, sociais e

⁽¹⁾ Professora Doutora do Curso de Graduação de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Campinas e do Instituto Superior de Ciências Aplicadas de Limeira. Assistente Social do Hospital de Clínicas da UNICAMP.

econômicas, os indivíduos estabelecem formas organizadas socialmente para enfrentar riscos. Afinal, a condição humana comporta riscos como a infância, velhice, além de riscos de natureza social como o desemprego e riscos biológicos, por exemplo, as doenças.

Os mecanismos para enfrentar estas situações são organizados e desenvolvidos de diferentes maneiras pela sociedade ao longo do tempo. Os cuidados com a criança, o velho, e o doente estão presentes em toda sociedade, mesmo nas mais primitivas. A família e as instituições religiosas absorveram, por um longo período, as funções de proteção social.

Entretanto, é no século XX que a proteção social passa a ser realizada por instituições especializadas. Estas ocupam um importante espaço na divisão social do trabalho. Um exemplo, neste sentido, é a Inglaterra, onde o Serviço Nacional de Saúde absorve uma grande quantidade de trabalhadores.

Na realidade, é a presença do Estado que possibilita e torna viável, a expansão da proteção social. A proteção social vai se inserir no Estado moderno, modificando suas funções.

A proteção social implica em redistribuição de recursos e serviços sociais para cobertura de riscos de vida. O grande sistema de proteção social ganha forma e expansão específica no século XX, através da constituição do Estado de Bem Estar Social, o chamado *Welfare State*. Este é um fenômeno datado e situado na Europa, a partir de 1945 até os dias atuais, tendo fundamentos políticos, sociais e econômicos muitos específicos. Do ponto de vista econômico, casa a relação Estado x Mercado; politicamente foi um grande pacto social; geopoliticamente importante pela questão da Guerra Fria e socialmente pela constituição de sociedades de massa com alto nível de consumo (GIOVANNI, 2001).

Na emergência e desenvolvimento do *Welfare State* estão presentes fatores diversos de natureza econômica, como as mudanças impostas pela industrialização, de natureza social e política como o desenvolvimento e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, e

fundamentalmente das relações entre capital e trabalho nas sociedades capitalistas avançadas.

As explicações teóricas sobre a origem e desenvolvimento do Welfare State são extensas e bastante complexas. As teorias são sistematizadas a partir de lentes teóricas que permitem captar elementos que conferem um significado e um peso diferente nas explicações.

Neste sentido, a título de reflexão, este trabalho volta-se a um estudo, de forma introdutória, sobre os modelos explicativos de Esping Andersen e Maurizio Ferrera, pontuando as diferenças das respectivas matrizes teóricas, para as discussões contemporâneas acerca do *welfare state*.

ESPING-ANDERSEN

Esping Andersen começa a discussão teórica sobre o Welfare State buscando um conceito para o mesmo, que permita respostas às questões do tipo: em que medida este responde às necessidades de reprodução do capital? Em que medida responde às demandas da classe trabalhadora mobilizada?

Os estudos sobre o *Welfare State*, no geral, têm sido atrelados a outros fenômenos como a industrialização, as contradições do capitalismo, mas pouco sobre a definição do que seja um *welfare*. Retomando as análises de Therborn (1983), Titmus (1958) e de Miles (1984), Esping-Andersen recoloca a questão, apontando as insuficiências de tais abordagens.

No primeiro caso, as transformações históricas das atividades do Estado são consideradas, pontuando-se que tais atividades deverão voltar-se ao atendimento das necessidades de bem estar das famílias. O problema é que na classificação do *welfare*, muitas vezes, as atividades e os gastos com defesa, administração, lei, excedem as atividades voltadas para o atendimento das necessidades das famílias.

Neste sentido, não se pode classificar um Estado de *welfare*, se o mesmo apenas introduziu programas sociais.

No segundo, as abordagens derivam das distinções de Titmus, (1958) classificando o *Welfare State* em residuais e institucionais. Enquadram-se como residuais, as situações em que o Estado assume responsabilidades frente às insuficiências das famílias e do mercado, destinando ações a grupos sociais restritos. O modelo institucional restringe-se aos casos em que o Estado assume um compromisso com o bem estar social, estendendo ações a toda população, portanto tendo um caráter universalista. Esping Andersen coloca que tais tipologias do *Welfare State* têm problemas na classificação, pois, são comparados tipos de Estados que, na realidade, são diferentes.

Por último, aponta os problemas das abordagens que buscam selecionar os critérios teóricos para classificar os tipos de *Welfare State*. Tais abordagens não levam em consideração a história, os agentes que dela participam na luta por conquistas, ampliação ou garantia dos direitos sociais.

Esping-Andersen pontua os elementos que devem estar presentes na reconceituação do *Welfare State*: a garantia dos direitos sociais e as formas como as atividades do Estado, da família e do mercado se relacionam para garantir provisões. E, aí, introduz um elemento fundamental, a “desmercadorização”.

“Quando os direitos sociais adquirem *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma *desmercadorização* do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status do cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo.

O *Welfare State* não pode ser compreendido apenas como direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do

mercado e da família em termos de provisão social. (ESPING-ANDERSEN, 1991 p.103)”

E o que vem a ser, então, desmercadorização?

Retomando historicamente a situação do trabalho nas sociedades pré-capitalistas coloca que poucos trabalhadores, neste período, poderiam ser incluídos como mercadoria, pois não dependiam da venda da força de trabalho para sobreviver. Quando o mercado se amplia, os trabalhadores passam a vender a força de trabalho, e a sobrevivência fica, então, dependente da remuneração do trabalho. Portanto, o trabalhador passa a ser uma mercadoria, e o contrato de trabalho um mecanismo para garantir a reprodução da sociedade. Esta posição de mercadoria, de certa forma, somente será modificada com a emergência dos direitos sociais.

“A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991 p.102)”.

Entretanto, a desmercadorização não ocorre simultaneamente por ações de assistência social ou previdenciária. Neste sentido, os programas de benefícios, que são insuficientes ou associados a estigmas sociais, não desmercadorizam pois impulsionam o indivíduo a buscar, no mercado, a saída, sendo, por exemplo, esta as intenções das leis de proteção aos pobres no século XIX.

“A desmercadorização tem sido uma questão altamente controversa no desenvolvimento do *Welfare State*. Para os trabalhadores, sempre foi uma prioridade. Quando eles dependem inteiramente do mercado, é difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade. Como recursos dos trabalhadores espelham desigualdades do mercado, surgem divisões entre os que estão dentro e os que estão fora deste, dificultando a constituição de movimentos reivindicatórios. A demercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a

autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização”. (Esping-Andersen, 1991p.102)

Os direitos desmercadorizados vão se desenvolver de diferentes formas no *welfare state* contemporâneo. Nos países em que predominam ações de assistência social, os direitos ligam-se à comprovação de necessidades, sendo que, este mecanismo impulsiona o indivíduo a buscar, no mercado, os benefícios, pois somente os que fracassam buscam o Estado.

Uma segunda alternativa de desmercadorização é dada pela previdência social estatal e compulsória. Entretanto, esta não garante uma desmercadorização automática, pois está atrelado às contribuições, ou seja, dependem de emprego e salários, e não do direito instituído.

O modelo mais desmercadorizante é o elaborado por Beveridge, que propõe a todos cidadãos um conjunto de benefícios básicos, iguais para todos, independente de base contributiva como o previdenciário.

A questão é que, o *Welfare State* é um mecanismo para tornar a sociedade mais igualitária, e, intervém desta forma, nas relações sociais.

“O *Welfare State* não é apenas um mecanismo de que intervém – e talvez corrija a estrutura de desigualdades, é em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais”. (ESPING-ANDERSEN, 1991p.104)

As formas tradicionais de ajuda aos pobres ou a pessoas socialmente necessitadas, estigmatizam os beneficiários, provocam dualismos sociais, constituindo-se em alvo de críticas por parte dos trabalhadores.

O modelo de seguridade proposto por Bismarck, do tipo conservador e reformista, também intervém nas relações sociais, aplicando programas distintos para grupos diferentes, em termos de

classe e status, privilegiando principalmente os trabalhadores vinculados ao Estado.

Outras iniciativas de formas de solidariedade foram sociedades de ajuda mútua, propostas por alguns sindicatos e partidos políticos, desconfiando das reformas promovidas pelo Estado, e na busca de um ideal alternativo de solidariedade. Entretanto, tais sociedades, também se tornaram muitas vezes motivo de discordância, pois acabavam excluindo os trabalhadores mais fracos que necessitavam de uma maior proteção.

O sistema universalista promove a igualdade de *status*, e todos os cidadãos são portadores de direitos, independentemente de classe. Isto, em tese, poderia diminuir as desigualdades e ampliar a solidariedade. Entretanto, para que isto ocorra, a sociedade deve estar estruturada com uma grande maioria da população próxima do patamar mínimo, direito de todos. Esping-Andersen aponta que à medida que as classes trabalhadoras prosperam, emergem novas classes médias que buscam no mercado uma complementação de benefícios, para ampliar o bem estar. Estes casos podem ser vistos concretamente na Grã Bretanha e Canadá, onde o universalismo se transforma num dualismo, que estigmatiza da mesma forma os pobres que dependem do Estado e os que dispõem dos recursos do mercado.

Países como a Grã-Bretanha e a maior parte do mundo anglo-saxão optaram por um universalismo mais modesto e uma complementação via setor privado. A grande demandatária nestes países é a classe média, e, por força de pressão política deste grupo o maior gasto público tem sido o subsídio aos planos previdenciários privados.

Países como a Noruega e Suécia buscaram alternativas, em que o universalismo é combinado com uma outra forma de suprir benefícios, relacionando-se previdência com ganhos, mas, fora do mercado. Apesar de introduzir desigualdades, garante um universalismo mínimo e retira o mercado desta esfera. Desta forma tem o apoio político necessário para manter este modelo de *Welfare State*.

Esping-Andersen, a partir destas análises, agrupa os regimes de *Welfare State* em relação ao grau de desmercadorização, assinalando três tipos; o liberal, o conservador e o social democrata. Este processo de desmercadorização tem um componente importante e fundamental: a presença e a força política da classe trabalhadora. Os regimes de *Welfare State* são resultados de possíveis forças de coalizão política, que culminam em diferentes soluções para os conflitos redistributivos. Mais do que criar uma tipologia de *Welfare State*, a contribuição do autor se traduz no fato de destacar presença e o papel de mobilização de poder da classe trabalhadora na busca de conquistas sociais.

“A classe trabalhadora tem objetivos históricos de emancipação, quais sejam, a desmercadorização da força de trabalho e do consumo, a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado e a institucionalização do pleno emprego. O debate em torno da possibilidade de que a adoção das políticas sociais viesse a constituir-se em um instrumento da construção e fortalecimentos destes objetivos fez parte da formação mesma dos movimentos operários. Progressivamente, a concepção de que a reforma social contribuiria para o fortalecimento da capacidade de pressão da classe trabalhadora viabilizou-se como uma alternativa real de política” (ARRETCHE, 1995 p. 26).

No grupo de países de *welfare state* liberal há uma predominância de política do tipo assistencial, destinada aos pobres, com uma quantidade reduzida de benefícios de natureza universal, e, uma previdência social bem modesta. Neste grupo estão países como o Canadá, Estados Unidos e Austrália. Este tipo de regime do *welfare state*, contém a expansão dos direitos sociais, minimiza os efeitos das desmercadorização, construindo uma ordem de estratificação social que inclui uma relativa igualdade da pobreza entre os beneficiários do Estado, estimulando serviços diferenciados pelo mercado entre a

maioria da população. O Estado intervém com políticas que exigem testes de meios, sendo, portanto, meritocráticas. Com ressalvas às possíveis iniciativas de caráter universal, estas se constituem mais em formas de universalizar oportunidades do que resultados. Estimula os indivíduos a auto-proteção.

No modelo de *welfare state* conservador, inclui-se países como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Nestes, o mercado não foi uma presença constante, e a questão dos direitos sociais é consensual. Apesar, do consenso em torno dos direitos, estes estavam ligados à preservação das diferenças e do status. Na formulação do *welfare state* de tais países estão, em jogo na sociedade, valores de natureza religiosa, com destaque ao papel da Igreja, com grande preocupação em conservar a família tradicional, estimulando a maternidade com benefícios, e, com políticas de previdência social que exclui a mulher que trabalha fora. A Igreja desempenhou, nestes países, um poderoso papel nas reformas sociais. Também tais políticas representam uma forma de apoio e lealdade ao Estado, favorecendo o corporativismo estatal.

Finalmente, o menor grupo de países está incluído nos chamados *Welfare State* social - democrata. Nestes, os princípios de desmercadorização e universalismo dos direitos sociais, estendem-se também, às classes médias. A reforma social foi um processo resultante da força da social democracia, que não aceitou a dualidade entre mercado e Estado, promovendo um padrão de igualdade pautado em qualidade e não em mínimos sociais. Desta forma, ao excluir o mercado, este modelo promove uma solidariedade quase universal, que consolida e dá suporte ao *Welfare State*, pois todos são beneficiários, dependentes e conseqüentemente concordam em pagar.

Apesar de construir esta tipologia Esping-Andersen chama atenção para o fato que não existem casos puros de classificação de *Welfare State*. Neste sentido, os países escandinavos podem ser incluídos no grupo social-democrata, pois há uma predominância deste modelo, embora afirme que, estes também têm elementos liberais.

Em síntese, ao construir esta tipologia de classificação do *welfare state*, o autor inclui nesta construção a qualidade dos direitos sociais, a estratificação social e o relacionamento entre Estado, família e mercado. Constrói indicadores quanti-qualitativos para classificar os diferentes países ocidentais industrializados quanto ao *welfare state* (tabela 1). As diferenças de constituição dos mesmos ocorre pela industrialização, pelo crescimento econômico ou, propriamente, pelo capitalismo. Estes países se assemelham quanto a estas variáveis. Uma, entretanto, merece destaque pelo autor: a mobilização da classe trabalhadora. Salienta, entretanto, que não existe uma única poderosa força causal, sendo importante destacar três elementos importantes que interagem na formação e consolidação de tais modelos: a natureza da mobilização de classe, principalmente da classe trabalhadora, as estruturas de coalizão política de classe e o legado histórico da institucionalização do regime.

Tais considerações, entretanto, não significam que haverá automaticamente uma identidade de classe socialista, e nem que todos se pareçam com a experiência mais avançada, a sueca. A formação histórica das classes trabalhadoras está permeada por objetivos, ideologias e capacidades políticas que diferem tanto na formação dos partidos como das organizações sindicais. Portanto, não há garantias de que, um partido trabalhista, ou de esquerda consiga organizar sozinho uma estrutura de *Welfare State*. Ele depende de coalizões políticas.

Enfim, Esping-Andersen, não parte de um denominador comum para agrupar os países quanto a formação do *Welfare State*. Os elementos que os distinguem são de natureza histórica e política, incluindo a formação política das classes trabalhadoras, as coalizões políticas presentes na transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média, e, por fim, a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político. Exemplificando, nos países de modelo corporativista, a previdência que diferenciava *status* conseguiu apoio da classe.

Nos chamados modelos liberais, as classes médias se uniram totalmente ao mercado, sendo que, o êxito da social democracia nos países escandinavos deve-se ao fato que as políticas do *welfare state* beneficiaram a classe média e a classe trabalhadora da mesma forma, não havendo diferencial para baixo.

O futuro do *welfare state* está muito mais ligado ao caráter político, portanto de classe, aos possíveis arranjos em torno da desmercadorização, da manutenção e ou modificação, dos direitos sociais, que ao corte de despesas.

Tabela 1. Graduação dos *Welfare State* com base no índice de desmercadorização

País	Pontuação
Austrália	13,0
Estados Unidos	13,8
Nova Zelândia	17,1
Canadá	22,0
Irlanda	23,3
Grã-Bretanha	23,4
Itália	24,1
Japão	27,1
França	27,5
Alemanha	27,7
Finlândia	29,2
Suíça	29,8
Áustria	31,1
Bélgica	32,4
Holanda	32,4
Dinamarca	38,1
Noruega	38,3
Suécia	39,1
Média	27,2
Desvio padrão	7,7

Fonte: ESPING-ANDERSEN, 1990 p. 52).

MAURIZIO FERRERA

Ao propor uma discussão sobre a classificação dos modelos de *welfare state* Ferrera retoma as propostas teóricas de Titmus e Esping-Andersen, destacando que o segundo, organiza uma proposta tipológica que agrupa aspectos quantitativos como qualitativos, avançando na discussão sobre desmercadorização e construindo indicadores para medir os casos empíricos.

Refere que, as propostas de tipologia de Esping-Andersen apresenta pontos discutíveis, principalmente, por fazer uso central da desmercadorização.

“Antes de tudo, a desmercadorização se apresenta com um conceito muito carregado de valor, constituidamente concentrado num juízo desfavorável nos confrontos do mercado como mecanismo de regulação social. Esta intrínseca predisposição valorativa, perturba a função eminentemente descritiva na qual o conceito deveria servir como critério de discriminação empírica. Para nosso aviso, portanto, a distinção entre os três regimes deve ser reformulada em tons cada vez mais neutros, seja sob o perfil terminológico, seja sob aquele substantivo” (FERRERA, 1993 p.7).

Outro ponto crítico apontado é no sentido de que a operacionalização da teoria gera uma tipologia estável. Ao operacionalizar o conceito de desmercadorização, entendido como a medida que um *Welfare State* neutraliza a dependência dos indivíduos do mercado, na ocorrência de riscos, o faz utilizando critérios de modo limitado, considerando os benefícios de garantia de renda na velhice, desocupação e enfermidades. Refere que se fosse incluído outro benefício como, por exemplo, as pensões por invalidez, a pontuação da Itália e Holanda seriam alteradas, bem como se a assistência sanitária (elemento forte de desmercadorização) fosse assinalada, modificaria a situação de países como Canadá, Grã-Bretanha e Nova Zelândia.

Um terceiro ponto, em destaque nesta crítica, refere-se, ao fato que, entre a classificação empírica (com base nas escolhas operacionais) e a classificação teórica (com base nas tipologias operacionais) há um espaço grande, muito heterogêneo.

Acrescenta que outro problema deste modelo, reside no fato do critério de desmercadorização conter uma predisposição explicativa, ao sugerir que o *Welfare State* é fruto da luta de classes, das relações entre burguesia e proletariado, deixando de enfatizar o filtro sócio-cultural.

Buscando uma nova classificação, Ferrera parte do princípio que na sociedade, os indivíduos se dispõem a contribuir com o bem estar dos outros partindo das unidades sociais mais próximas, como a família, a categoria ocupacional, os cidadãos do mesmo território, os membros de unidades transnacionais definidos por religião, etnia ou classe e, por último, toda a humanidade. Quanto maior o afastamento do grupo mais próximo, menor é o grau de solidariedade. O *Welfare State* representa a forma de solidariedade institucionalizada, sendo o Estado nacional seu limite. Internamente, em cada país, este limite de solidariedade é resultado da combinação de níveis restrito de categorias ocupacionais e de níveis mais amplos de cidadania. Portanto, a grande questão para os diferentes estados nacionais, foi a definição do âmbito de solidariedade, ou seja, de como recortar a difusão de riscos, restritas à categorias ocupacionais, tendo como parâmetro a inserção no mercado de trabalho, ou a extensão a todos os indivíduos, numa perspectiva de cidadania.

“A decisão do mérito de quem incluir tem sido historicamente preliminar e mais controversa em relação às decisões do mérito de quanto e como proteger. Do ponto de vista sócio-econômico, esse fato solicitou a vários grupos sociais (ou seja, o quem) a definição de seus interesses próprios e seu posicionamento no confronto um com o outro, frente a cenários de redistribuição totalmente novos. A escolha sobre quem pré ordenou antes, em boa parte, a sucessiva

direção do fluxo redistributivo: os esquemas ocupacionais tem, fortemente, de fato, privilegiado as redistribuições horizontais infra-categorias (jovens x velhos, ocupados x desocupados, saudáveis x doentes de uma dada categoria), enquanto os esquemas universais facilitaram as redistribuições verticais entre faixas de renda de toda a população. Do ponto de vista político tal escolha forçou as elites no poder e aqueles na oposição a manifestar claramente suas próprias intenções integrativas: ou seja a disponibilidade para se abrir (para as elites no poder) ou para superar (para as elites na oposição) os portões da cidadania social, com uma série de importantes conseqüências no plano de estabilidade sócio-política” (FERRERA, 1993 p.1).

A questão central colocada pelo autor, é em que medida os novos esquemas de proteção pública reproduziram ou reproduzem em seu arranjo organizacional as diferenças sócio-econômicas existentes. O caráter diversificante é definido como o **modelo de cobertura**, e suas variações como **modelo ocupacional** e **modelo universalístico**. Estes elementos não são auto-explicativos. Historicamente, observa-se que, em alguns países, a solidariedade permanece restrita a categorias ocupacionais e, em outros, se estende a toda população. Aí, acrescenta outros elementos, como os fatores políticos que levam uma comunidade a criar uma rede de redistribuição homogênea e desconsiderar as diferenças ocupacionais, bem como, as conseqüências redistributivas de tal escolha do ponto de vista vertical e horizontal.

Ferrera, considera, que estes elementos de análise, são mais amplos do que os modelos de tipologia de *welfare state* pautado nas relações entre Estado e mercado, ressaltando, entretanto, que nos países ocidentais, o *welfare state* foi um instrumento para domesticar o mercado.

“O *Welfare State* foi, entretanto, preliminarmente e mais fundamentalmente um mecanismo de socialização dos riscos e institucionalização da solidariedade através, portanto,

da criação de novas redistribuições coletivas definidas com base precisas nas competências da proteção e no ônus da contribuição". (FERRERA, 1993 p. 14)

Observa que uma análise teórica, pautada no grau de emancipação do Estado contra o mercado na formação e constituição do *Welfare State*, não contempla um conjunto de elementos, que estão presentes por exemplo, fora dos países escandinavos.

"A ênfase analítica sobre a topografia interna da proteção social (quem tem direito às prestações, com base em qual critério: isto é novamente o modelo de cobertura) antes que cotas de desmercadorização, orienta ao invés disso, a pesquisa comparada na direção mais ampla e talvez mais repleta de um ponto de vista político. O objeto de pesquisa torna-se, de fato, a política de solidariedade social, ou seja, um complexo de dinâmicas através do qual a comunidade política gera proteções institucionalizadas". (FERRERA, 1993 p.14)

Como argumento favorável a sua proposição, Ferrera afirma que a política de solidariedade tem interessado países que historicamente foram organizados fora do eixo da economia de mercado. Propõe a utilização do modelo de cobertura para discriminar os países ocidentais industrializados, dispondo do gênero ocupacional e universalista, estabelecendo quatro classificações para o *Welfare State*:

ocupacional puro, ocupacional misto, universalista puro e universalista misto.

Apresenta um quadro com o modelo de cobertura dos países industrializados do ocidente, visualizados na tabela 2.

Ferrera considera dois países com experiências de *Welfare State* subdesenvolvido: Estados Unidos e Austrália. Isto se deve ao fato dos mesmos apresentarem um nível de proteção pública muito abaixo do limite comparando-se com os demais casos.

Tabela 2. O modelo de cobertura dos Welfare States ocidentais.

	Assistência Pensionística	Assistência Sanitária prest. em n. e s.
Ocupacional		
Estados Unidos	2+1	1
Puro		
França	2+1	2
Bélgica	2+1	2
Alemanha	2	2
Austria	2	2
Misto		
Suíça	3+4	2
Itália	2+1	3
Holanda	3+4	2a
(Irlanda)b	2+1	3
Universalístico		
Austrália	1	3
Misto		
Nova Zelândia	3+4	3
Canadá	3+4	3
Gran-Bretanha	3+4	3
Puro		
Finlândia	3+5	3
Dinamarca	3+5	3
Noruega	3+5	3
Suécia	3+5	3

LEGENDA:

1 = Cobertura marginal ou "residual"

2 = Cobertura ocupacional

3 = Cobertura universal

4 = Integração ocupacional, muito fragmentada, prevalece o privado

5 = Integração ocupacional, muito fragmentada, prevalece o público

a = além dos esquemas ocupacionais existe um limitado esquema universal, para as "prestações médicas essenciais" ou catastróficas

b = para exata colocação da Irlanda, ver o texto

FONTE: Flora [1986/1987] OCSE [1988], Albert [1987], MISSOC [1991].

In Ferrera, M. 1993.

Classificados como modelos de *Welfare State* ocupacionais puros estão quatro países: França, Bélgica, Alemanha e Áustria. Estes países iniciaram o sistema de proteção social com esquemas reservados a algumas categorias de trabalhadores, incluindo posteriormente outras ocupações. A extensão de direitos ocupacionais a novas categorias (empregados do setor privado, camponeses, artesões, profissionais liberais e outros) foi feita a partir de um esquema com perfil financeiro e administrativo diferenciado em termos de fórmulas contributivas e de prestações.

“A rede de proteção segurativa é progressivamente estendida a uma quota mais ampla da população, mas a solidariedade pública permanece fragmentada segundo demarcações ocupacionais, originando uma multiplicidade de comunidades de riscos distintas. ... Nos últimos 30 anos, todos os quatro países examinados providenciaram o preenchimento dos buracos existentes em seus respectivos modelos de cobertura, através de programas residuais (ex: *minimum vieillesse* na França, *revenu garanti aux personnes âgées* na Bélgica para os velhos desprovidos de renda, reforço da proteção assistencial na Alemanha e Áustria, com isso encurtando a distância que as separam de outras espécies”.

(FERRERA, 1993p. 21 / 23)

Nos chamados *Welfare State* ocupacionais mistos, Ferrera inclui Suíça, Itália, Holanda e Irlanda, pois combinam esquemas de proteção ocupacionais e universais, sendo que, o modelo ocupacional tem uma precedência temporal. Entretanto, em qualquer um dos quatro países é significativa a presença de um esquema de proteção social com cobertura nacional, pautado no princípio da cidadania e não em bases contributivas.

No terceiro grupo estão os *Welfare States* denominados universalistas mistos, fazendo parte Grã Bretanha, Canadá e Nova Zelândia. Estes países começam com esquemas de proteção, em nível

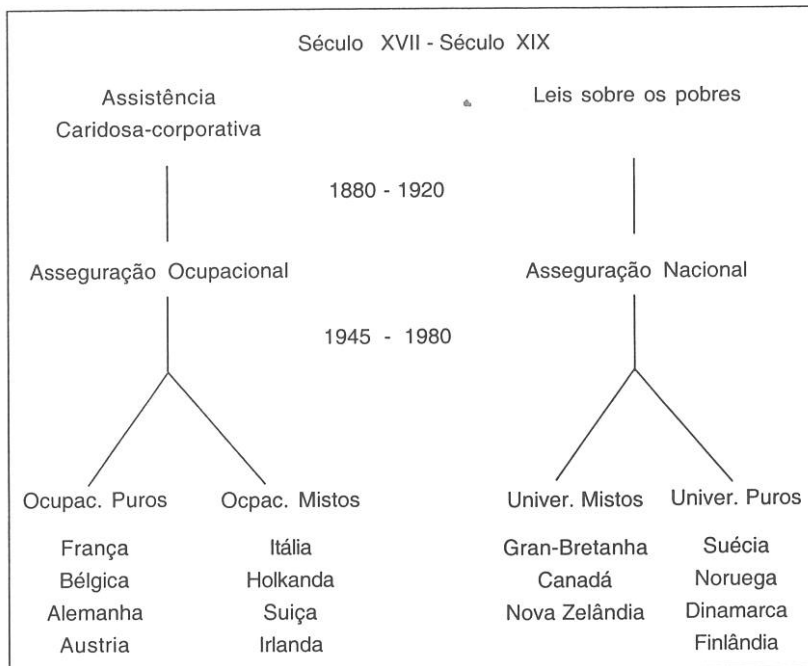
nacional, através de teste de meios, evoluindo no período pós segunda guerra mundial para esquemas de proteção pautados na perspectiva de seguridade social, com cobertura mais ampla, prestações mais homogêneas. Há uma base mínima de proteção nacional e acima desta, há outras formas diferenciadas através de contribuições, alguns gerenciados pelo estado e outros por categorias ocupacionais particulares.

Finalmente, os chamados *welfare states* universalistas puros, onde estão incluídos os países escandinavos: Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Estes organizam os esquemas de proteção social com cobertura de base a toda população, ampliando o formato de inclusão com esquemas de proteção à renda.

Sintetizando o percurso de constituição do welfare state ocidental, Ferrera elabora um quadro da genealogia dos mesmos em termos de ramificações e evolução dos modelos de cobertura (figura 1).

A título de síntese explicativa, os motivos que levaram os países a organizarem reformas sociais, fazendo emergir o *welfare state*, segundo Ferrera, começam com uma crise de política pública, em que novos problemas sociais emergem, com soluções velhas que não respondem aos mesmos. Esta crise mobiliza: atores sócio-econômicos, onde são confrontados interesses ocupacionais.

Segundo lógicas de conveniência redistributiva; atores políticos da área pública, onde são confrontados as diversas estruturas organizacionais e as orientações culturais, segundo a lógica de adaptação institucional; atores da arena da competição política, onde os diversos blocos de poder se confrontam, segundo a lógica de pilares de sustentação. Deste complexo confronto, surge um projeto institucional, elaborado a partir de um consenso, que propõe as reformas, definindo o modelo de cobertura. Este modelo transforma-se, com o passar do tempo, em função dos novos problemas e das velhas soluções, reconstituindo o novo ciclo.



Fonte: Ferrera, M. 1993

Figura 1. Genealogia do Welfare State Ocidental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este trabalho, é importante salientar que o caminho percorrido foi no sentido de sistematizar de forma introdutória, as propostas de dois dos mais expressivos autores contemporâneos, sobre os modelos de classificação do *Welfare State*.

Embora percorram caminhos teóricos distintos para a construção dos respectivos modelos, alguns elementos chaves estão presentes na formulação destes: a presença do Estado (*stateness*) e os fundamentos éticos-políticos pautados nos direitos sociais, na cidadania.

Esping-Andersen constrói o modelo de tipologia do *Welfare State*, tendo como centro de referência, o princípio de desmercadorização, isto é, a capacidade de uma sociedade afastar o mercado da proteção social, pautando-se nos princípios da cidadania para cobertura. Acima do mercado está o princípio de cidadania, como uma forma de domesticar o capitalismo. Assim, quanto maior o grau de desmercadorização de um país, maior será a presença do Estado, na garantia de proteção, via políticas públicas, com caráter universal, e menor a presença do mercado. Entretanto, o grau de desmercadorização não ocorre ao acaso, é fruto de embates sociais, nos quais a classe trabalhadora têm um papel histórico determinante, que diferencia-se nos países a partir de duas formações sócio-históricas.

Ferrera parte, fundamentalmente, das análises de Esping-Andersen, para formular sua tipologia de classificação do *welfare state*. Inclui o princípio da cidadania, analisando o modelo de cobertura como eixo de sua formulação em contraposição ao princípio de desmercadorização de Esping-Andersen. Partindo do modelo de cobertura constrói uma tipologia que resulta em variações que vão do modelo ocupacional ao modelo universalista, com maior *stateness* nos modelos universalistas. Seu critério de diferenciação, também, não resulta de uma tipologia abstrata, mas, historicamente, circunscrita. “A natureza da cobertura resulta de processos complexos de competição política (perspectiva político-processual)” (GIOVANNI, 2001).

Finalizando, os referidos autores apontam que existem vários arranjos de *welfare state*, resultantes das circunstâncias históricas e das lutas políticas de cada nação. A grande contribuição teórica de ambos é no sentido de, embora de forma distinta, construir parâmetros para estabelecer comparações entre os países em relação ao sistema de proteção social. Quando a crise do *Welfare State* é colocada na agenda política mundial, dos países desenvolvidos, estes modelos teóricos sinalizam concretamente formas de comparação das estratégias e formas de proteção social existentes, apontando na direção que “os sistemas de proteção social são produtos, e, ao mesmo tempo,

elementos estruturantes da vida social moderna”. (GIOVANNI, 1998 p.28)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais- BIB. Rio de Janeiro, ANPOCS, nº 39, 1995.

DRAIBE, S. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Revista da USP nº 17. São Paulo. Editora da USP, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. In: Lua Nova-Revista de Cultura e Política nº 24. São Paulo, 1991.

FERRERA, M. “**Os mundos de Bem Estar e suas classificações**”. In Modelli di solidarietà: polizia e riforme sociali nelle democrazie. Bologna, Il Molino, 1993.

GIOVANNI, G. DI. **Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual**. In Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

_____. **Apontamentos do curso Trabalho e Proteção Social**. Campinas, Instituto de Economia UNICAMP, 2001.

SILVA, P. L. B. **Apontamentos do curso Trabalho e Proteção Social**. Campinas, Instituto de Economia UNICAMP, 2001. .

