

GLOBALIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA¹

Rafael de Paula Santos Cortez

RESUMO

Há na literatura inúmeros trabalhos que relacionam o processo de internacionalização da economia capitalista e as reformas dos sistemas de proteção social nos países desenvolvidos. Este trabalho tem como objetivo central fazer uma revisão crítica da literatura acerca dos desafios enfrentados pelos Welfare States inseridos nesse “novo” ambiente sócio-econômico. Grosso modo, o objetivo do trabalho é discutir em que medida a “globalização” restringe as opções de políticas por parte dos governos nacionais. Essa diminuição do escopo e de opções levaria a uma convergência nas políticas macroeconômica e, por consequência, a uma convergência na forma do Estado relacionar-se com o tecido social. A literatura apresenta argumentos que podem ser divididos em duas correntes. O primeiro grupo de trabalhos – que chamaremos de “minimalista” – argumenta que as políticas do Estado de Bem-Estar Social teriam um traço de difícil modificação, pois seriam políticas do tipo “blame-avoidance”, na qual nenhum ator político teria incentivo para responsabilizar-se por possíveis alterações. Assim, ainda que existam incentivos de natureza fiscal para um enxugamento do papel do Estado, não haveria uma diminuição no esforço estatal no combate aos dilemas sociais. Em contrapartida, a visão “maximalista” dá atenção às mudanças qualitativas da proteção social decorrentes do novo padrão de relação entre Estado e sociedade e de seu papel da economia. Nesse sentido, ainda que os gastos públicos com políticas sociais tenham sofrido poucas alterações, houve uma mudança na natureza dessa intervenção, deslocando-se para políticas mais “assistencialistas” e menos para os direitos igualitários. Nosso argumento é de que as diferenças de diagnóstico, presentes na literatura que relaciona os efeitos do novo contexto sócio-econômico nas mudanças dos sistemas de proteção social, decorrem de fatores conceituais e normativos a respeito do Welfare State.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar Social; globalização; instituições políticas; teoria da convergência; reestruturação capitalista.

I. INTRODUÇÃO

Grosso modo, o *Welfare State* pode ser pensado como a construção institucional utilizada pelos países capitalistas com o objetivo de harmonizar os conflitos entre capital e trabalho. Em outras palavras, seria a forma encontrada pelos Estados nacionais de cumprir duas de suas funções fundamentais, a saber: a acumulação de capital e de legitimidade frente aos diferentes grupos sociais (O’CONNOR, 2000). Nesse sentido, as duas décadas que se seguiram ao fim dos conflitos mundiais representariam a superação dos conflitos típicos do capitalismo liberal.

Os pilares centrais das políticas relativas ao chamado “Estado de Bem-Estar Social” são, em primeiro lugar, o compromisso formal do aparelho estatal em prover assistência e suporte para os indivíduos que possuem necessidades e riscos sociais típicos de uma sociedade de mercado, ou seja, uma noção de responsabilidade coletiva acerca das questões sociais e a noção da legitimidade das demandas coletivas feitas pelas associações de trabalhadores (OFFE, 2000, p. 67). Esse padrão entre Estado e sociedade gerou um consenso na elite política de diferentes posições no espectro ideológico.

O consenso que existia nos países avançados teve suas bases corroídas no quarto final do século XX. As políticas públicas e o receituário macroeconômico que pareciam a fórmula para a superação das contradições inerentes ao desen-

¹ Essa é uma versão revisada do trabalho. Agradeço aos pareceristas anônimos da Revista de Sociologia e Política pelas críticas e sugestões. As falhas remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

volvimento de uma economia capitalista passaram a ser alvos de contestação política.

Do ponto de vista da direita, houve o ressurgimento de teses econômicas de tradição liberal (monetarismo), que enfatizavam os malefícios da intervenção governamental no mercado. Sob esse prisma, as turbulências financeiras enfrentadas pelas economias desenvolvidas estariam fortemente associadas ao papel do Estado na economia. Esse momento histórico representaria um divisor de águas da performance do *Welfare State* e das economias capitalistas como um todo. Existe uma abundante literatura que mostra as mudanças na economia política que sustentou o desenvolvimento das economias dos países avançados durante a “era de ouro” (KITSCHOLT *et al.*, 1999; MISHRA, 1999).

No que diz respeito às críticas da esquerda, o argumento central era a incapacidade das políticas do *Welfare State* em alterar a natureza classista do funcionamento da economia, uma vez que os investimentos públicos ocorrem *ex post* ao surgimento de demandas sociais. Além disso, as políticas sociais estariam sempre pressionadas pelas pressões fiscais relativas ao equilíbrio das contas públicas dos países.

Ora, fundamentalmente haveria um processo de reestruturação capitalista, ou seja, mudanças na forma de acumulação do capital, bem como nas relações sociais que dariam sustentação a esse padrão. Trata-se do aumento no comércio internacional; da internacionalização e desnacionalização do capital; da desregulamentação financeira; do declínio da sociedade industrial e do modelo fordista de produção e da grande expansão do setor de serviços – apenas para citar em algumas as incontáveis dimensões da crise apresentadas pela literatura. Essa série de mudanças sócio-econômicas ganhou a rubrica, tanto nos meios acadêmicos, quanto na opinião pública, de “globalização”. Estaríamos assistindo a um processo de unificação de mercados de bens, serviços, capital e trabalho. (BERGER, 2000).

Do ponto de vista político, a globalização da economia gerou uma longa agenda de pesquisa, ainda não resolvida, que busca entender qual seria o impacto desse processo histórico nos conflitos políticos. Ainda que não exista um entendimento das causas centrais do processo, parece haver

consenso na literatura de que as unidades políticas – os Estados – teriam seu poder reduzido. Em outros termos, haveria uma diminuição dos leques de políticas nas mãos das lideranças nacionais (PRZEWORSKI, 2003). Essa diminuição do escopo e de opções levaria a uma convergência nas políticas macroeconômica e, por conseqüência, a uma convergência na forma do Estado relacionar-se com o tecido social. Se isso é verdade, haveria uma revisão da teoria da convergência proposta por Wilensky (1975).

O presente trabalho tem como objetivo central fazer uma revisão crítica da literatura acerca dos desafios enfrentados pelos *Welfare States* consolidados inseridos nesse “novo” ambiente sócio-econômico. Fundamentalmente, tratamos do impacto do processo de globalização e de reestruturação capitalista no desenho dos sistemas de proteção social, ou seja, na forma como as diferentes coletividades tratam a questão social. A idéia é revisitar o debate sobre os dilemas do *Welfare State* nos países avançados, tendo como pano de fundo a problemática acerca da tensão entre dilemas externos, que tendem a diminuir o leque de alternativas passíveis de serem colocadas em prática, e o contexto histórico específico que informa as respostas dadas pelos diferentes países a esses dilemas.

Começaremos nossa discussão com a revisão dos debates normativos acerca do processo de redesenho institucional do *Welfare State*. A idéia é mostrar que as políticas que pareciam consenso na “era de ouro” tornaram-se alvo de intensos debates político-ideológicos, especialmente dado o apoio de diferentes grupos sociais. A segunda parte do trabalho busca uma maior definição conceitual dos termos do debate. Aqui, a idéia é identificar na literatura quais variáveis expressariam o impacto da globalização nas políticas que compõem a estrutura do Estado de Bem-Estar. Quais seriam os fatores que apareceriam como variáveis explicativas de um suposto processo de redesenho institucional do sistema de proteção social?

O segundo passo é apresentar a discussão conceitual acerca do caráter multidimensional do *Welfare State*. Os sistemas de proteção social são formados por um conjunto de medidas de natureza econômica, política e social. Assim sendo, faz-se necessário um refinamento analítico que precise nosso objeto de discussão. O ponto de partida

será a distinção desenvolvida por Esping-Andersen (1990; 1999) entre *regime* de Bem-Estar Social e participação do Estado na provisão desses benefícios. Essa diferenciação entre regime de proteção social e o papel do Estado nesse processo é fundamental, do ponto de vista analítico, pois o aparelho estatal é apenas um dos atores que influenciam a formação de uma rede de proteção social. Assim, ainda que a reestruturação capitalista acarrete em diminuição da capacidade de atuação do Estado na economia, não se segue necessariamente uma mudança no grau de proteção social de um país.

Por fim, buscaremos revisar como a literatura tratou das conseqüências desse novo ambiente sócio-econômico para o desenho do Estado de Bem-Estar Social dos países desenvolvidos. Teria a globalização causado uma redução quantitativa e de natureza da intervenção nos desenhos do *Welfare State* nos países avançados? Aqui, a literatura apresenta argumentos que podem ser divididos em duas correntes. O primeiro grupo de trabalhos – que chamaremos de “minimalista” – argumenta que as políticas do Estado de Bem-Estar Social tendem a uma estabilidade no tempo, pois seriam políticas em que nenhum ator teria incentivo para responsabilizar-se por possíveis alterações (o chamado *blame-avoidance*) (PIERSON, 1996; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999). Assim, ainda que existam incentivos de natureza fiscal para um enxugamento do papel do Estado, não haveria uma diminuição no esforço estatal de combate aos dilemas sociais.

Em contrapartida, a visão “maximalista” dá atenção às mudanças qualitativas da proteção social decorrentes do novo padrão de relação entre Estado e sociedade e do novo papel estatal na economia (CLAYTON & PONTUSSON, 2000; KORPI & PALME, 2003). Nesse sentido, ainda que os gastos públicos com políticas sociais tenham sofrido poucas alterações, houve uma mudança na natureza dessa intervenção, deslocando-se para políticas “assistencialistas”, e menos para direitos igualitários. Essa diferença de diagnóstico é, em parte, decorrente de uma distinção conceitual sobre o significado do *Welfare State* e dos indicadores empíricos utilizados como indicadores para medir o grau de seguridade social de um país.

A terceira parte desloca o foco do impacto da reestruturação capitalista e do fenômeno da globalização na rede de proteção social dos países

desenvolvidos para a natureza das respostas que os diferentes países e regimes dão aos constrangimentos externos oriundos do novo contexto sócio-econômico. Nossa discussão começa com uma justificativa do recorte analítico que serve como pano de fundo para a discussão, qual seja, a dos efeitos políticos da globalização. O pressuposto é de que o debate sobre a globalização dá uma nova roupagem aos argumentos que originaram a teoria da convergência. Se no momento de sua origem, a idéia era explicar a gênese do *Welfare State* com base nas decorrências naturais da industrialização, agora são os imperativos macroeconômicos e a perda de capacidade estatal que explicariam a suposta convergência na nova ordem sócio-econômica. Estariam os diferentes regimes de proteção social caminhando a um ponto de convergência comum? O contra argumento à tese da convergência possui naturezas distintas. Assim, os efeitos externos aos sistemas de proteção social seriam filtrados por variáveis explicativas políticas: a força organizacional e partidária dos grupos de esquerda (ESPING-ANDERSEN, 1990; KORPI & PALME, 2003); institucionalistas (BONOLI, 2001; SWANK, 2001); culturais (BISLEV & SALS KOV-IVERSEN, 2003); e da própria natureza das políticas (PIERSON, 1996; 2001; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999).

Por fim, faremos algumas considerações sobre a literatura aqui analisada².

II. GLOBALIZAÇÃO E SOLIDARIEDADE SOCIAL: O DEBATE NORMATIVO

Passemos agora às questões relativas ao impacto político dos efeitos da globalização. Assim, trata-se de destacarmos, aqui, problemas de legitimidade que levantaram a necessidade de pensarmos a idéia de um novo “contrato social” (ROSANVALLON, 2000, p. 39; JOHNSON, 1987, p. 40). Bendix (1996, p. 135) mostrou-nos como os sistemas de proteção social estão apoiados na idéia de construção nacional e no processo de construção da cidadania. A idéia é a de que a

² A agenda de pesquisa sobre o sistema de proteção social recorta uma série de campos de estudo, tais como Sociologia, Ciência Política e Economia. Assim, essa revisão não pretende exaurir problemáticas e argumentos encontrados sobre nosso objeto. O foco do trabalho são os trabalhos que julgamos mais relevantes para o debate do ponto de vista da Ciência Política e da Sociologia.

cidadania – particularmente os direitos sociais – seria a base que garantiria a cooperação social e a obrigação política dos indivíduos para com o Estado. Mishra (1999, p. 15) e Esping-Andersen (1999, p. 3) afirmam que o novo ambiente sócio-econômico criou novos “vencedores” e “vencidos”. As problemáticas do mundo moderno não estão relacionadas à incorporação das classes inferiores à noção de cidadania, à insegurança de renda para os inativos. O eixo estruturador das instituições deixou de ter o trabalho como questão central (Giddens, 1995, p. 140). O argumento é de que a globalização ataca o compromisso dos cidadãos em busca da igualdade. Assim sendo, a “diferenciação social” rompeu com a solidariedade social típica dos Estados de Bem-Estar. O “consenso” que legitimava os sistemas de proteção social foi quebrado.

A relação entre sistemas de proteção social e solidariedade está presente em diversos trabalhos de destaque no campo (GLAZER, 1990; GIDDENS, 1995; SCHMIDTZ, 1998; ROSANVALLON, 2000; ESPING-ANDERSEN, 1999). A idéia é de que por trás do crescimento do Estado de Bem-Estar encontram-se valores que permitem a cooperação entre os indivíduos. Grosso modo, o que esses autores, ignorando as diferenças argumentativas, estão querendo mostrar é que parece haver um crescente descolamento entre a provisão dos serviços sociais e a manutenção dos pilares que garantiriam uma “coesão” social.

Fundamentalmente, seriam esses princípios de solidariedade que legitimariam os programas de proteção social. Rosanvallon demonstra a ligação entre as duas dimensões: “Nós não estamos ainda completamente conscientes dessa crise filosófica e tampouco como esta se relaciona com a nova questão social. Dois grandes problemas aparecem no ‘topo’ da crise: a *desintegração dos princípios de solidariedade social* e a inadequação dos direitos sociais como estrutura para resolver os problemas de exclusão social e legitimação dos programas assistenciais” (ROSANVALLON, 2000, p. 4; sem grifos no original).

Essa é a “nova questão social”: como construir (ou reconstruir) princípios de solidariedade que pudessem tornar a provisão de serviços sociais politicamente viáveis. Segundo Rosanvallon (2000, p. 12), na era de ouro do *Welfare State* – denominada de “sociedade de seguro” –, o prin-

cípio que dava base política para os sistemas de proteção social era a idéia de *coletivização dos riscos*³. O autor mostra-nos como ocorreu a evolução da concepção acerca dos culpados pelos problemas sociais – como fome, desemprego etc. – no interior do pensamento liberal. O ponto de partida da evolução da percepção das mazelas sociais era de que os problemas de desemprego e fome seriam naturais para indivíduos incompetentes e preguiçosos, ou seja, de responsabilidade individual, até chegarmos à noção de responsabilidade partilhada. O Estado de Bem-Estar estava apoiado justamente na idéia de que a sociedade possuía uma “dívida” com seus indivíduos e de que os riscos sociais seriam de responsabilidade coletiva, imprevisíveis e igualmente distribuídos, ou seja, cada indivíduo possuiria sua parcela de culpa (*idem*, p. 16).

Entretanto, a realidade social mudou. Mudanças no mercado de trabalho, na estrutura demográfica e genética produziram, além da já mencionada diferenciação social, modificações no conceito de risco. Rosanvallon mostra-nos ainda como o conceito de risco, por trás do *Welfare State*, era restrito a problemas decorrentes da insuficiência de renda. Contudo, na nova realidade social, essa questão não necessariamente é a mais relevante. Novas formas de insegurança social, tais como crime urbano, desintegração da família, entre outros, são temáticas presentes na agenda, mas que não estão contempladas na noção de seguridade típica do modelo clássico de Estado de Bem-Estar Social, em que apenas uma parte da sociedade é protegida por esse conceito de seguridade.

O que a literatura mostra é que a crise do *Welfare State* expressa-se – em sua dimensão teórico/normativa – na crítica ao ideal de igualdade embutido nos sistemas de proteção social, que passa a ser questionado. Glazer (1990, p. 158) é explícito em suas críticas ao igualitarismo. São

³ Para uma crítica teórica à dicotomia entre *responsabilidade individual e responsabilidade coletiva*, ver Schmitz (1998). O argumento é de que essa dicotomia é falsa e não capta a essência do problema. O debate, segundo o autor, deveria centrar a atenção nos sistemas que externalizam ou não a responsabilidade pelo bem-estar do indivíduo. Mesmo que provido por um ente coletivo, os indivíduos devem sentir-se responsáveis pelo seu bem-estar, sob a pena de tornar os sistemas distributivos ineficientes. Em boa medida, o trabalho expressa o argumento liberal clássico.

três as razões apontadas pelo autor em defesa de seu argumento. O primeiro motivo é que as pessoas não querem mais igualdade: a diferenciação social tornou-se tão patente que o igualitarismo perdeu força. Segundo Rosanvallon (2000, p. 33), o “véu de ignorância” rawlsiano foi rompido, ou seja, os indivíduos sabem que seu ponto de partida na sociedade não é uniforme; assim sendo, as políticas deveriam contemplar essa desigualdade inicial, já que os indivíduos não são responsáveis igualmente pelos riscos coletivos. O segundo fator é que a igualdade “compete” com outros valores. Trata-se, aqui, do debate sobre o conceito de justiça, em que questiona-se o ideário rawlsiano de “justiça como equidade”⁴: a natureza do argumento seria normativa, pois não há razão *a priori* para tomarmos a igualdade como fim último das políticas sociais. Por fim, dada essa disputa no campo normativo, seria impossível, no argumento de Glazer, a qualquer governo democrático, alcançar o ideal de igualdade.

A agenda de discussões teóricas concentra-se basicamente em encontrar “novos” valores e argumentos capazes de garantir uma nova forma de cooperação social, que serviria como base para legitimar as políticas típicas do *Welfare State*. A crescente diferenciação social rompeu as bases do contrato social “welfarista”. Deveríamos “refazer a nação” (ROSANVALLON, 2000, p. 31) e buscar princípios que possam harmonizar os “pobres” e “ricos” (GIDDENS, 1995, p. 190). O ponto central do debate são as discussões sobre o significado da justiça. Segundo Rosanvallon (2000, p. 31), a pós-modernidade caracteriza-se por ser um mundo “pós-rawlsiano”. O que precisaríamos, agora, seria de um ideal de justiça que se apoiasse no tratamento diferencial dos indivíduos, e não mais em normas universais.

⁴ Segundo Vita, o desenho institucional do *Welfare State* não deveria ser vinculado à matriz rawlsiana: o argumento é de que a teoria rawlsiana de justiça social preocupa-se em corrigir as injustiças *ex-ante*, ou seja, os critérios de justiça não se definem a partir dos resultados da distribuição dos recursos sociais, mas estão nos procedimentos e valores que acompanham as tomadas de decisões. Nas palavras do autor: “Embora seja preferível a um capitalismo de *laissez-faire* – seria absurdo dizer qualquer outra coisa da ótica da justiça social – o arranjo institucional do *welfare state* está muito distante da forma de justiça procedimental pura que o ideal de democracia de cidadãos proprietários procura captar” (VITA, 1999, p. 53).

III. DILEMAS DO *WELFARE STATE*

Após a crise do petróleo de 1973, que pôs fim à era de crescimento econômico e de pleno emprego, deu-se início à discussão da “crise do *Welfare State*”. Basicamente, a problemática central decorrente dessa agenda de pesquisa estava preocupada com o impacto, nas políticas sociais, da nova economia política (cf. KITSCHOLT *et al.*, 1999). É consenso na literatura que o Estado de Bem-Estar Social foi construído apoiado em políticas keynesianas de pleno emprego, baseadas em amplos programas de intervenção econômica por parte do Estado. Era a chamada era do “industrialismo”, caracterizada por economias centralizadas de produção em massa e organização centralizada do capital e do trabalho (GIDDENS, 1995, p. 140).

Segundo Kitschelt *et alii* (1999, p. 5), no início dos anos 1980, eram evidentes as mudanças na economia política que sustentou o desenvolvimento do *Welfare State*. Os instrumentos monetários e fiscais foram deixados desvalorizados, como um meio para garantir desempenho econômico, e os instrumentos nacionais de política econômica – taxa de juros e política fiscal – sofreram sérios constrangimentos externos que reduziram sua eficiência. O pilar econômico dos sistemas de proteção social estava desmoronado. É esse impacto do novo ambiente econômico, particularmente da globalização, no *Welfare State*, que queremos discutir⁵.

Grande parte da literatura (PIERSON, 1996; 2002; SWANK, 2001; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999; ESPING-ANDERSEN, 1994; 1999; MISHRA, 1999) trabalha com a dicotomia entre pressão econômica externa e instituições nacionais. Devido às restrições da economia internacional, os Estados não mais estariam aptos a controlar seu próprio destino; o leque de escolhas paulatinamente estaria estreitando-se. Da perspectiva das políticas sociais, o principal efeito da eco-

⁵ A literatura (MISHA, 1999; RHODES, 2000; KITSCHOLT *et al.*, 1999) que centra foco no contexto econômico e no impacto da globalização sobre o *Welfare State* tende a reforçar a associação entre a nova economia internacional e as políticas neoliberais. Nesse sentido, seguindo a tipologia de Esping-Andersen (1990), os constrangimentos econômicos seriam maiores nos países em que o esforço igualitário das políticas sociais é mais acentuado, a saber, no modelo social-democrata.

nomia internacional seria deslocar o equilíbrio de poder entre Estado, trabalho e mercado em direção a esse último elemento. Assim sendo, políticas típicas da social-democracia e dos trabalhadores organizados não teriam mais espaço nessa nova ordem econômica.

A dicotomia entre forças de natureza distinta será mantida no decorrer de nossa discussão. Nosso propósito, aqui, é buscar esclarecer os termos do debate que ligam a globalização às mudanças nos desenhos dos regimes de Bem-Estar Social. Quais fatores e quais de seus efeitos escondem-se sob o “guarda-chuva” da globalização, de acordo com a literatura? Trata-se de um esforço metodológico para melhor definir a variável independente da crise do *Welfare State*. Vejamos a definição de “globalização” utilizada por Mishra (1999, p. 3): “Globalização refere-se a processos através dos quais as economias nacionais estão se tornando cada vez mais abertas e, dessa forma, elas estão mais sujeitas às influências econômicas supranacionais e menos sujeitas ao controle nacional”.

A passagem acima não poderia ser mais sintomática da falta de precisão conceitual da literatura que busca mensurar o impacto da globalização nas políticas sociais nacionais. Essa definição é incapaz de identificar os atores, interesses e estratégias que seriam os motores da chamada globalização. Dito de outra forma, quem ganha e quem perde com a internacionalização dos mercados; quais seriam os dilemas que levariam a essa mudança nas redes de proteção social. O próximo passo para tentarmos identificar os mecanismos causais dessa literatura é a apresentação da “lógica da globalização” e de seus efeitos nas políticas sociais. Vejamos o que diz essa literatura (MISHRA, 1999; RHODES, 2000).

A lógica do argumento é de que a globalização reduziu significativamente a influência de elementos domésticos na definição das políticas sociais, ao deslocar a balança de poder do Estado e do trabalho em direção à autonomia do capital. O Estado não mais poderia controlar e regular as dinâmicas dos fatores de produção. Dada essa mobilidade, o que haveria é uma série de exigências de competitividade e credibilidade em busca de investimentos. Nesse sentido, as políticas governamentais deveriam adaptar-se aos novos imperativos oriundos do novo ambiente econômico.

Grosso modo, o argumento trata das consequências da entrada, na economia internacional,

dos chamados NICs⁶ (novos países industrializados). Os investimentos estariam migrando dos países desenvolvidos para as novas economias, levados pelos custos mais baixos de produção, principalmente no que se refere a questões salariais. A necessidade de competir com essas novas economias levaria os países desenvolvidos a diminuir seus “custos de produção”, fundamentalmente por meio da diminuição dos custos sociais do trabalho, levando à diminuição do patamar mínimo de bem-estar conquistado pelos sistemas de proteção social.

O impacto “econômico” da globalização, na perspectiva do Estado de Bem-Estar, pode ser congregado em dois grupos de questões, a saber: questões relativas às relações de trabalho e questões fiscais (MISHRA, 1999, p. 15). No primeiro caso, estamos tratando, substancialmente, da diferenciação da força de trabalho evidenciada pela diferenciação das condições de trabalho, particularmente da desigualdade nos salários, que foi possibilitada pelo impacto da globalização nos modos de produção (deslocamento do modelo fordista-industrial para o setor de serviços) e na representação dos interesses dos trabalhadores (descentralização dos grupos representativos e, por consequência, diferenciação do processo de negociação coletiva). O outro aspecto diz respeito ao deslocamento entre crescimento econômico e emprego. Os países não conseguem mais garantir o pleno emprego.

A globalização aparece, assim, como a variável explicativa do desemprego e das modificações na estrutura do mercado nas economias capitalistas. Estaria rompido um dos pilares de sustentação do *Welfare State*. Nas palavras de Mishra (1999, p. 32): “O aparecimento da economia de mercado global enfraqueceu a primeira linha con-

⁶ Para uma crítica à associação entre o desemprego nos países avançados e o surgimento das novas economias, na perspectiva dos efeitos nas políticas sociais, ver Esping-Andersen (1999) e Pierson (2001). O argumento de ambos, apesar de partirem de pontos diferentes, chega ao mesmo lugar. O primeiro mostra que o fluxo e a concorrência dos fatores de produção (leia-se: emprego) dão-se no interior do grupo dos países desenvolvidos. Para o segundo, não há evidências empíricas suficientes para comprovar a tese do *dumping* social, afinal, os salários são apenas um componente na decisão de investimentos. A esse respeito, ver também Schwartz (1999).

tra a insegurança econômica e a pobreza. Ao invés de pleno emprego, agora temos uma situação de desemprego crônico aliado à crescente insegurança dos empregados. A intensa competição global está revolucionando as tecnologias que ameaçam a Era do Trabalho. O mercado também está mudando em diferentes maneiras. No lugar de empregos em tempo integral com bons salários, razoável segurança e benefícios, o que nós vemos agora é um crescimento de trabalho parcial, temporário e mal pago, além da insegurança e poucos benefícios”. A economia global também explicaria, de acordo com a literatura, os obstáculos fiscais do *Welfare State*. Alega-se (*idem*, p. 15) que a globalização exerceria pressão nos gastos sociais, por priorizar a redução de déficit e a diminuição do nível de taxaço das economias.

Até aqui, a variável explicativa cotejada pela literatura não está suficientemente esclarecida a ponto de permitir levantamento de hipóteses e/ou construção de indicadores para medi-las. A lógica da competitividade e a perda de autonomia nacional parecem dar conta de explicar esses incontáveis sintomas. Do ponto de vista analítico, o que a literatura consegue fornecer-nos é que as variáveis explicativas de nossa discussão são o aparecimento dos NICs e a flexibilização do capital. Contudo, essa informação pouco ajuda-nos a explicar o processo de crise no Estado de Bem-Estar Social. Uma série de fenômenos de natureza distinta é decorrente das mesmas variáveis. Uma das contribuições do trabalho de Schwartz (1999) para o debate está em diferenciar os grupos de variáveis associados ao termo globalização. O autor está preocupado em encontrar os responsáveis pela possível morte do *Welfare State*. Seu objeto de análise continua sendo os constrangimentos econômicos, tanto externos como internos, mas de uma maneira desagregada. Para isso, constrói indicadores agrupados em três categorias, a fim de melhor identificar os atores, interesses e estratégias em jogo. O primeiro grupo de variáveis diz respeito, basicamente, às mesmas variáveis exógenas e ao seu impacto na igualdade e no emprego, descritos anteriormente. O segundo grupo de fatores é aquele relacionado aos constrangimentos econômico e demográfico domésticos e busca medir as dificuldades de mudar-se o *Welfare State*, independente das suas necessidades. Por fim, temos os fatores ligados à regulação e à definição das propriedades dos atores que in-

fluem nos conflitos distributivos entre os diferentes segmentos econômicos⁷.

Os achados do autor são decepcionantes para os arautos da globalização e para os economicistas. Nem os mecanismos causais e tampouco as evidências empíricas foram encontrados. O *dumping* social (atração de investimentos com mão de obra barata), o avanço tecnológico e o livre fluxo de capitais são insuficientes para explicar o processo de desmanche do *Welfare State*. O argumento do autor (Schwartz, 1999, p. 43-44) é de que o culpado pela morte do *Welfare State* é a onda de desregulamentação da economia. O que faz a diferença é perceber em que medida os distintos setores da economia estão ou não protegidos da livre concorrência; em que medida as forças do mercado regulam os conflitos distributivos internos. O que teria provocado uma reestruturação do *Welfare State*, nessa perspectiva, foi a ausência cada vez maior do emprego “protegido” pela intervenção estatal⁸.

Além desses problemas de falta de precisão conceitual acerca da variável independente, apresentados pela literatura ortodoxa, encontramos uma série de desconpassos na identificação da natureza dos argumentos entre a literatura economicista e os achados dos trabalhos sobre o desenvolvimento e crise do *Welfare State*. Vejamos alguns exemplos que tocam em fatores centrais para nossa discussão.

⁷ Os fatores são agrupados pelo autor da seguinte maneira: argumentos referentes às influências externas – competição das novas economias, avanço tecnológico e constrangimentos da política monetária (representados pela sigla, em inglês, *SAM – Southern competition, technological Advances and Monetary policy*); constrangimentos domésticos – controle da inflação, baixa produtividade do setor de serviços e modificações na pirâmide etária (*ILSA – Inflation control, Low Service sector productivity growth e Ageing*); há ainda um grupo de fatores que reúne os argumentos que buscam fugir da dicotomia externo *versus* interno, a saber: direito de propriedade, renda e coalizões (*RICK – Rights, Income streams and Coalitions*).

⁸ Korpi e Palme (2003) não encontraram nenhuma relação significativa entre abertura comercial e diminuição dos esforços de bem-estar. Swank (2001) afirma que o impacto da abertura comercial no desmanche do *Welfare State* não tende a ser relevante. O argumento do autor é de que a abertura comercial foi um dos suportes econômicos que propiciaram a consolidação dos sistemas de proteção social na Escandinávia e, assim, faz pouco sentido relacioná-la à redução do *Welfare*.

Anteriormente, apontamos a existência da associação, presente em Mishra (1999, p. 33), entre globalização, desigualdade e desemprego. Os Estados seriam incapazes de garantir pleno emprego e, sendo assim, um dos pilares econômicos do *Welfare State* teria desmoronado. Esse seria mais um sintoma da “morte” dos sistemas de proteção social. Está implícita nessa associação, contudo, uma outra relação de causalidade anterior a ela: estamos pressupondo que a variável explicativa do pleno emprego, alcançado na “Era de Ouro” capitalista, foi o keynesianismo e as políticas sociais. De fato, boa parte da literatura de economia política (KITSCHOLT *et al.*, 1999) mostra-nos que as políticas keynesianas não são mais viáveis, dados os novos imperativos da economia internacional. Assim sendo, seria natural o aparecimento de índices consideráveis de desemprego.

Entretanto, existem trabalhos, como o de Esping-Andersen (1999), que contestam a relação de causalidade que sustenta a associação entre globalização e desemprego. De acordo com o autor, os níveis de emprego alcançados nessa época não são decorrentes nem das políticas keynesianas, nem das políticas de *welfare*. Na verdade, trata-se mais de fenômenos demográficos – a baixa taxa de natalidade do início dos anos trinta (devido ao período marcado por guerras) – que reduziram a demanda por emprego: “Antes de analisarmos o *Welfare State* é importante enfatizar que a diminuição da desigualdade com pleno emprego conquistada no pós-guerra está mais relacionada com o bom funcionamento do mercado de trabalho e considerações demográficas do que [com] o próprio *Welfare State*” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 31).

Se isso for verdade, não há lógica no argumento que associa o desemprego a uma conquista do *Welfare State*. O que houve foi uma coincidência histórica entre o desenvolvimento do *Welfare* e questões demográficas. Não podemos culpar, portanto, os sistemas de proteção social por efeitos que lhes fogem ao controle⁹.

⁹ De acordo com Esping-Andersen (1999, p. 33), a crise do *Welfare State* está na incapacidade institucional dos sistemas de proteção social em lidarem com os chamados novos riscos. Esses novos riscos seriam decorrentes das modificações no mercado de trabalho e no novo papel da família como um dos tripés dos regimes de bem-estar social.

A mesma crítica é válida para as modificações na estrutura de trabalho. Em Mishra (1999, p. 15), encontramos a relação de causalidade entre a globalização e as modificações no perfil do emprego – basicamente, a passagem do mundo industrial para o setor de serviços. Nesse sentido, seriam fatores externos que explicariam o fenômeno. Pierson (2001, p. 86) dá-nos uma leitura distinta do problema¹⁰: a passagem do modo de produção industrial é resultado de modificações da ordem pós-industrial; entretanto, essas modificações são endógenas às economias domésticas, independente dos efeitos da globalização. Elas estariam mais relacionadas à busca da eficiência produtiva dos diferentes segmentos. Esse fato possui uma série de conseqüências analíticas que expressam o desacordo entre as duas perspectivas das influências externas no possível desmanche do Estado de Bem-Estar.

O propósito de Pierson, ao “endogeneizar” as modificações na estrutura do mercado de trabalho, é mostrar que os fatores que geram estrangulamentos fiscal e orçamentário nos sistemas de proteção social dão-se no interior das próprias economias avançadas. A agenda de austeridade é decorrente de problemas internos. Suas palavras são diretas: “Tudo isso relacionado ajuda a entender a sensibilidade dos custos da provisão social. Não há nenhuma surpresa acerca dessas tendências (constrangimento fiscal e orçamentário) – e certamente não precisamos invocar a globalização para compreendê-los. Eles são simples conseqüências das transições centrais nas sociedades avançadas modernas: maior institucionalização dos compromissos governamentais” (PIERSON, 2001, p. 91; sem grifos no original)¹¹.

¹⁰ Para uma perspectiva distinta a respeito dos mecanismos explicativos da pressão fiscal do sistema de proteção social, ver Korpi e Palme (2003). Em Pierson, (2001), o processo de austeridade é decorrente de fatores que, ainda que tenham suas origens no interior das economias domésticas, são decorrentes da “nova política” do *Welfare State* e causas exógenas do processo de reestruturação. O argumento de Korpi e Palme é de que o processo de austeridade fiscal não explica a reestruturação, mas é parte desse processo.

¹¹ Para uma perspectiva semelhante à de Pierson no tratamento das questões fiscal e orçamentária, ver Schwartz (1999). Esping-Andersen (1999, p. 99) é um pouco mais cauteloso nesse sentido. Segundo o autor, a globalização contribui para o desemprego e para o crescimento do setor de serviços. O outro fator seria a terceirização da economia.

Mishra (1999, p. 15), contudo, associa diretamente os constrangimentos fiscais e orçamentários a fatores econômicos externos. Mais uma vez, um mesmo fenômeno histórico é relacionado a variáveis explicativas distintas. Ora, se são fatores externos que explicam a pressão fiscal/orçamentária nos sistemas de proteção social, as respostas a esses desafios deveriam ser semelhantes, independentemente do desenho institucional específico de cada país. Como veremos posteriormente, as evidências empíricas são fracas acerca da convergência das respostas à questão fiscal.

Toda a literatura sobre o impacto da globalização nos sistemas de proteção social assume uma visão estreita do conceito de “esforço” social. Rhodes (2000), Mishra (1999) e Kitschelt *et alii* (1999) ressaltam a falta de capacidade estatal para controlar as variáveis-chave do crescimento econômico, bem como a incapacidade do Estado em manter o nível de gastos relativos às questões sociais. Tudo se passa como se o Estado fosse o único provedor dos benefícios sociais. Aqui, há a necessidade de diferenciarmos o conceito de *regime* de proteção social e a participação do Estado nesse processo (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 73).

Em trabalho pioneiro, Esping-Andersen (1990) nos mostrou que os regimes de bem-estar social são compostos por três pilares, a saber: o Estado, a família e o mercado. Os três são importantes componentes da provisão social e não faz sentido associar o desmanche do *Welfare State* à diminuição da capacidade do Estado, já que ele é apenas um dos componentes que garantem o combate às mazelas sociais. Nesse sentido, a associação entre sistema de proteção social e participação estatal – embutida no argumento do impacto da globalização – é incapaz de elucidar as diferentes estratégias institucionais no combate às questões sociais. A explicação do autor é alternativa. Segundo ele, a “crise” está nos regimes e não na participação do Estado, particularmente nos outros dois componentes desse tripé. Na verdade, trata-se da incapacidade dos arranjos institucionais, típicos do desenvolvimento, em atender os “novos riscos sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 145). Tais riscos são decorrentes das modificações no mundo do trabalho e do novo papel da família. Os argumentos são exógenos, mas não decorrem necessariamente da globalização, sendo de natureza distinta.

IV. O IMPACTO DA “NOVA ORDEM” NO DESENHO DO *WELFARE STATE*: REESTRUTURAÇÃO OU INCREMENTALISMO?

Nossos esforços, até aqui, concentraram-se na busca de maior precisão acerca de nossa variável independente – o impacto do novo ambiente sócio-econômico nos sistemas de proteção social consolidados. Nossa tarefa, agora, será dar maior precisão à nossa variável dependente, em outras palavras, determinar qual o conceito de *Welfare State* presente na literatura e quais são os indicadores dessa possível crise do Estado de Bem-Estar. As oscilações conceituais sobre a variável dependente possuem uma série de implicações sobre o diagnóstico dos autores e explicam boa parte das diferenças entre eles.

Grosso modo, encontramos na literatura dois grupos de concepção de *Welfare State*. De um lado, temos uma concepção – que chamaremos aqui de minimalista (PIERSON, 1996; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999) – dos sistemas de proteção social, que enfatiza, fundamentalmente, o aspecto “social” das políticas. Por outro, temos concepções mais abrangentes (SCHWARTZ, 1999; KORPI & PALME, 2003).

A diferença fundamental entre as concepções é que a tradição mais abrangente incorpora a regulação do mercado de trabalho e dos conflitos distributivos, e não apenas os programas sociais *stricto sensu*, como parte dos esforços do Estado em direção ao bem-estar social. O desemprego, por exemplo, é tomado menos como um problema exógeno ao desempenho dos sistemas de proteção social e mais como sintoma da crise. Dito de outra maneira, os aspectos econômicos do *Welfare State* são incorporados com mais cuidado às análises.

Vejamos as palavras de Korpi e Palme (2003, p. 428): “A perspectiva-analítica centrada na distribuição dos recursos de poder trabalha com uma concepção de *welfare state* como expressão de políticas públicas desenhadas para afetar as condições e resultados das políticas distributivas, em uma economia de mercado, voltada para a redução da desigualdade e da pobreza”.

Em geral, as perspectivas minimalistas apontam para uma ausência de cortes significativos nos esforços sociais dos países avançados (PIERSON, 1996; 2002; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999). O argumento central de Pierson (1996) é de que as

variáveis explicativas para o desenvolvimento do *Welfare State* não são suficientes para explicar a dinâmica e os resultados das políticas de reestruturação adotadas pelos países capitalistas avançados. Há uma nova política do *welfare*. A idéia é de que os propósitos dos tomadores de decisão são diferentes, bem como o contexto político em que essas decisões são tomadas.

As políticas de reestruturação sofrem dificuldades, pois, diferentemente das de consolidação, não são políticas de apelo eleitoral; além disso, as políticas de reestruturação impõem perdas tangíveis para grupos concentrados, em troca de benefícios e ganhos incertos. Interesses concentrados estariam relacionados a organizações que resolveriam o problema informacional acerca do impacto dessas políticas, as quais são do tipo *blame avoidance*.

Passemos agora às problemáticas centrais da transformação da concepção de proteção social na construção de indicadores que possam resultar em análises empíricas que comprovem as teses encontradas na literatura. Os estudos empíricos enfrentam as dificuldades de quantificar a amplitude da reforma. Tanto indicadores quantitativos como qualitativos apresentam uma série de limites. Pierson adota um caminho que combina os dois expedientes.

Os indicadores utilizados pelo autor procuram não apenas mensurar os gastos sociais agregados, mas também identificar o tipo de intervenção governamental. Para isso, trabalha com aumentos significativos dos benefícios baseados em características socioeconômicas (*mean-tested*), transferências de responsabilidade para o setor privado e mudanças dramáticas nos benefícios e nas regras de acesso. O autor utiliza os seguintes dados: gastos com seguridade social como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB); gastos públicos como percentagem do PIB nominal; emprego público como percentagem do total e as áreas em que o governo está utilizando seus recursos.

De acordo com Clayton e Pontusson (2000, p. 321), medir o tamanho do esforço social por meio da porcentagem do PIB em gastos sociais é falho, porque ignora as mudanças nas necessidades sociais. Além disso, ainda que possa representar uma medida útil das diferenças entre os países em um dado período, eles pouco dizem sobre as mudanças ocorridas no tempo.

Essa literatura maximalista é menos otimista quanto à manutenção dos esforços sociais no novo ambiente. Partindo de um ponto em comum (crítica às médias agregadas como indicadores de esforço social), mas por caminhos diferentes, Clayton e Pontusson (2000) e Korpi e Palme (2003) mostram que o Estado de Bem-Estar não tem mais a força que tinha na “era de ouro”. O primeiro trabalho está preocupado em avaliar a natureza da intervenção pública no mercado e chama a atenção para o fato de que os cortes no esforço social estão menos nos benefícios sociais e mais na natureza da intervenção pública: “[...] as tendências gerais são as de que, de fato, ocorreram mudanças significativas no escopo e na organização da provisão do bem-estar público” (CLAYTON & PONTUSSON, 2000, p. 321).

Korpi & Palme (2003), por sua vez, procuraram desagregar a variável dependente: suas inferências dão-se a partir do seguro contra doença, acidente de trabalho e desemprego. O resultado entra em contraste com a literatura da “nova política”, ao apontar um aumento no esforço público nessas categorias, o que seria um sinal da crise do Estado de Bem-Estar.

Análises que trabalham com os dados agregados tendem a obscurecer e minimizar as reduções e modificações nos sistemas de bem-estar dos países avançados, ao passo que os trabalhos que utilizam os dados desagregados são mais sensíveis às modificações qualitativas dos programas sociais. Na verdade, a literatura fica no dilema entre os benefícios de abordagens mais qualitativas, que, a despeito de seu ganho em profundidade, dificultam uma perspectiva comparada e a possibilidade de explicações mais gerais, e análises qualitativas, que tendem a não captar a essência da estrutura institucional dos programas. Esse é o dilema empírico da literatura. A questão empírica, entretanto, é decorrência direta da falta de precisão conceitual acerca da definição de nossa variável dependente.

V. CONDICIONANTES DAS RESPOSTAS À CRISE: RUMO À CONVERGÊNCIA?

A seção anterior buscou apresentar o debate sobre a crise no *Welfare State* decorrente das modificações estruturais em seu contexto sócio-econômico. Essa quarta parte do trabalho desloca o foco da explicação da crise para os determinantes das respostas dos países a esses dilemas comuns.

Estariam os sistemas de proteção social caminhando em direção a um modelo único?

Ora, em que o debate sobre o efeito da globalização nos sistemas de proteção social pode contribuir para a nossa discussão acerca da teoria da convergência? O argumento é de que o debate sobre a globalização revisita as teses de Wilensky (1975; 2002)¹² e sua teoria da convergência. Grosso modo, a contribuição do autor relaciona o desenvolvimento dos sistemas de proteção social a fenômenos estruturais inerentes ao desenvolvimento econômico. A idéia é de que, independentemente dos sistemas políticos e econômicos ou de valores nacionais dominantes, as nações ricas convergiriam para um determinado modelo de proteção social. Nesse sentido, não haveria propriamente uma política desses sistemas, pois os partidos políticos, grupos organizados e instituições não teriam impacto na formação desses sistemas. A variável responsável por essa similaridade é o crescimento econômico e seu impacto demográfico. Maior crescimento produz maior número de idosos, o que, por sua vez, aumentaria a demanda por gastos sociais. Do ponto de vista analítico, o argumento da convergência pressupõe não apenas a existência de desafios comuns, mas que as respostas dadas a esses desafios sejam similares.

O efeito da globalização levaria a um processo semelhante, mas essa convergência estaria associada a um suposto redesenho dos sistemas de proteção social. O suposto é que o novo ambiente sócio-econômico reduziria as possibilidades de o Estado intervir de forma efetiva na economia e assim diminuiria as alternativas disponíveis para as lideranças políticas (PRZEWORSKI, 2003, p. 2). Assim sendo, independentemente da ideologia partidária ou do regime de proteção social, esses fatores macroeconômicos produziram um estrangimento estrutural à ação dos atores nacionais. A política macroeconômica, incluindo políticas monetária, fiscal e industrial seriam limitadas pela impossibilidade de controle de capital e dos demais fatores de produção (BERGER, 2000, p. 51).

O mecanismo pelo qual as respostas nacionais estão ligadas às pressões exógenas seria um processo de redirecionamento nas mudanças dos pre-

ços relativos e na distribuição de ganhos entre os diferentes grupos sociais no interior das economias domésticas (Gourevitch *apud* BERGER, 2000, p. 48). Nesse sentido, a globalização acarretaria um deslocamento de poder do trabalho em direção ao capital.

Elementos de convergência são encontrados nos trabalhos que se inserem na perspectiva funcionalista, especialmente as análises no interior da tradição marxista. O'Connor (2000) argumenta que os Estados capitalistas devem cumprir duas funções essenciais para sua sobrevivência, a saber: acumulação de capital e legitimação de poder. Segundo o autor, a crise fiscal dos Estados é de caráter estrutural e estaria relacionada ao desenvolvimento do capital monopolista. Em outros termos, ela seria intrínseca ao desenvolvimento do modo capitalista de produção¹³.

O argumento de parte da literatura (KITSCHOLT *et al.*, 1999; MISHRA 1999) é similar aos propostos pela teoria da convergência. As variáveis explicativas são distintas, mas as inferências são, grosso modo, as mesmas. O crescimento econômico dá lugar à impossibilidade de alternativas ao modelo liberal: “A globalização constrange as opções políticas das nações por praticamente excluir os programas de centro/esquerda do espectro político. Nesse sentido, é que falamos do ‘fim da ideologia’, no âmbito do *welfare state*” (MISHRA, 1999, p. 15).

Ainda que não defenda a convergência, a literatura aponta a crescente indiferenciação dos modelos de bem-estar. Stephens, Huber e Ray (1999) argumentam que, diferentemente da época de ouro, os sistemas de proteção social estão caminhando em um mesmo sentido. A inferência é feita a partir da constatação de que as diferenças partidárias não são mais relevantes (1999, p. 174), o que, por sua vez, explicaria a tendência quase que universal de estagnação dos gastos sociais. Entretanto, essa idéia de que o processo de reestruturação levaria à convergência ou minimizaria as diferenças entre os regimes parece não encontrar respaldo no grosso da literatura (ESPING-ANDERSEN, 1994; 1999; PIERSON, 1996; 2002; KORPI & PALME, 2003; BISLEV

¹² O autor utiliza, como medida do esforço social, os sistemas de seguridade (cf. WILENSKY, 1975).

¹³ Para um trabalho que associa o desenvolvimento do Estado à dependência estrutural do capital, ver Offe (1984).

& SALSKOV-INVERSEN, 2003; BONOLI, 2001; SWANK, 2001). Analiticamente, a distinção fundamental da literatura é se o processo de reestruturação dos regimes de bem-estar inauguraram ou não uma “nova política” do *welfare*. Em outras palavras, os argumentos que explicaram o desenvolvimento do *Welfare State* conseguem dar conta do entendimento desse novo processo?

Vejam os comportamentos das variáveis tradicionais quando aplicadas a esse novo contexto. Começemos pelo modelo da “mobilização de classe”.

De acordo com esse modelo (ESPING-ANDERSEN, 1990; KORPI & PALME, 2003), o tamanho do esforço social está diretamente relacionado à força da classe trabalhadora, tanto em relação à sua capacidade de organização, quanto à sua representação no sistema político. Esses fatores irão condicionar a capacidade da classe nos conflitos distributivos no interior do Estado. Grosso modo, estamos tratando das ferramentas que ajudam a classe trabalhadora a superar seus dilemas da ação coletiva (KORPI & PALME, 2003, p. 427). Três condicionantes são centrais para essa perspectiva, a saber: a natureza da mobilização de classe (particularmente, da classe trabalhadora), a estrutura das coalizões políticas e o legado histórico (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 29). A perspectiva de mobilização renega o argumento da convergência, pois as forças partidárias, a natureza da organização de classes, entre outros, fazem a diferença. Um governo de esquerda necessariamente daria respostas distintas daquelas tomadas por setores conservadores.

A aplicação do argumento para a política de reestruturação dar-nos-ia o seguinte cenário: o *Welfare State* estaria em duplo perigo. O poder, tanto das organizações trabalhistas, como dos partidos de esquerda, vem decrescendo na maioria dos países avançados (MISHRA, 1999) e não haveria mais espaço para a solidariedade de classes (GIDDENS, 1995). Se isso for verdade, deveríamos esperar cortes significativos nos gastos sociais, pois seus pilares de sustentação estariam enfraquecidos. No entanto, vimos que boa parte dos trabalhos empíricos (PIERSON, 1996, p. 176; STEPHENS; HUBER & RAY, 1999, p. 189) não encontraram cortes significativos do esforço social nos países avançados. De acordo com essa literatura, não estaríamos vivendo um processo de crise, mas sim de reestruturação.

A ausência de cortes profundos nos gastos sociais é interpretada como uma ineficiência do modelo de classes para explicar o processo de reestruturação do *welfare*. Nesse sentido, estaria reforçado o argumento da “nova” política do Estado de Bem-Estar: “A consolidação do *Welfare State* transforma fundamentalmente a natureza da política de representação de interesses. Grosso modo, a emergência de grupos poderosos em torno dos programas sociais torna o *Welfare State* menos dependente dos partidos políticos, movimentos sociais e organizações trabalhistas que desenvolveram esses sistemas” (PIERSON, 1996, p. 147; sem grifos no original).

O modelo institucional, nessa perspectiva, também sofreria das mesmas limitações analíticas. Vejamos o grosso do pensamento. A literatura institucionalista apresenta dois argumentos centrais: o primeiro é de que Estados fortes, entendidos como detentores de capacidade administrativa e de coesão institucional, provavelmente produzem sistemas de proteção social desenvolvidos. Nesse sentido, a fragmentação institucional – federalismo, separação de poderes, bicameralismo – colocaria obstáculos ao desenvolvimento das estruturas dos programas de bem-estar social. Haveria, assim, uma associação entre o número de pontos de veto e o grau mais tímido do Estado de Bem-Estar: ou seja, quanto maior o número de vetos do sistema político, maior o poder de veto de minorias e, portanto, menor a capacidade de produzir legislação.

O segundo argumento é o do *path dependence*, ou seja, o de que o legado das políticas importa. As estruturas afetam o tamanho e a orientação dos grupos sociais, condicionam a formação de coalizões de apoio ou rejeição às políticas sociais e ainda exercem um papel de fonte de informação e aprendizado acerca do impacto das diferentes políticas. Essa perspectiva defende que as instituições servem como constrangimentos que, no limite, irão definir o poder de barganha dos atores envolvidos no processo de reestruturação. Nesses termos, são as instituições que irão definir as estratégias e as regras do jogo. O argumento é de que as instituições filtram os constrangimentos externos que levariam à convergência. Apenas uma perna do argumento da convergência encaixa-se: os desafios são comuns, mas o impacto e a resposta a eles são decorrentes da estrutura institucional.

Tal perspectiva apresenta duas visões do conceito de “instituições”. De um lado, teríamos uma concepção minimalista das instituições, isto é, sua preocupação é fundamentalmente com as instituições que formam a estrutura política (BONOLI, 2001)¹⁴. De outro, estariam aquelas concepções que levam em conta não apenas as instituições do sistema político, mas também os desenhos das políticas sociais e/ou instituições de representação de interesses (ESPING-ANDERSEN, 1999; SWANK, 2001).

Em relação à concepção ampla do significado das instituições, já vimos a crítica: a nova política criou novos grupos de interesses e descolou a base de apoio do *welfare*.

A transferência do argumento institucional *stricto sensu* para a reestruturação dos programas sociais tem um complicador. A centralização decisória aumenta a capacidade dos tomadores de decisão em alterar o *statu quo*. Nesse sentido, esperaríamos cortes mais agudos nos programas sociais. Em contrapartida, a *accountability* do sistema também aumentaria. Em outras palavras, aumenta a capacidade dos eleitores em identificar os responsáveis pela alteração nas políticas; já que elas são do tipo *blame avoidance*, podem trazer custos eleitorais impeditivos de grandes mudanças. Ou seja, não é possível apontar a direção dos mecanismos causais que relacionam instituições e natureza das respostas dos países aos dilemas

¹⁴ Boa parte da literatura que examina o impacto da estrutura institucional no sistema político ignora uma importante variável que compõe o arcabouço institucional, a saber: a organização do processo decisório – composta pelos poderes de decisão do Executivo e da estrutura do processo legislativo. Grosso modo, a literatura que trabalha com essa variável mostra que, ainda que exista uma série de pontos de veto, estes não são necessariamente efetivos no processo de tomada de decisão. Ver Huber (1996), para o caso francês; para o caso brasileiro, ver Figueiredo e Limongi (1999). Para uma análise centrada nas políticas sociais, ver Arretche (2002).

¹⁵ Existe ainda um argumento culturalista para explicar as peculiaridades das respostas dos países aos desafios impostos pelo novo contexto do *Welfare State*. Bislev e Salskov-Iversen (2003) apontam nessa direção. O argumento dos autores é de que o *Welfare State* é, por definição, um fenômeno nacional; assim sendo, reflete o contrato social entre os cidadãos e o Estado. Não apenas a estrutura desse contrato importa, mas também a idéia da natureza das relações sociais, os valores implícitos etc. são determinantes na peculiaridade dos sistemas de proteção

da nova ordem econômica – trata-se de uma questão fundamentalmente empírica (BONOLI, 2001)¹⁵. Essa ambigüidade do argumento institucionalista, na explicação da crise, é lida como mais um indicador de que estamos falando de uma nova política do *welfare*.

Se o argumento da “nova política” é capaz de detectar os limites explicativos dos argumentos tradicionais, parece haver um deslocamento entre o marco analítico e as pesquisas empíricas no interior desse modelo. Pierson (1996, p. 175) argumenta que a nova política do *Welfare State* mudou as bases de apoio das políticas sociais; criaram-se “novos grupos”, a saber: pensionistas, desabilitados, consumidores dos serviços de saúde e os provedores dos serviços públicos. Entretanto, a literatura não consegue criar indicadores para verificar os efeitos desses novos grupos (PIERSON, 1996; BONOLI, 2001; SWANK, 2001).

Os indicadores utilizados nesses trabalhos remetem aos argumentos tradicionais, seja da perspectiva de mobilização de classes ou da institucionalista. Em outras palavras, não estão suficientemente estabelecidos os mecanismos causais do impacto desses novos grupos. O máximo que é apresentado é a lógica do argumento: esses grupos são os mais beneficiados pelos programas sociais e, assim, seriam contra as reformas agudas nessas políticas. Dado o peso eleitoral dos grupos, mudanças radicais seriam pouco prováveis. Existiria um relação entre o comportamento dos tomadores de decisões e o dos novos grupos¹⁶.

O problema com o argumento da nova política, além dessas questões metodológicas, é de que, partindo dos achados de Esping-Andersen (1990;

social. Vale lembrar que os autores não apontam essa perspectiva como excludente à perspectiva institucional, mas como complementar a ela.

¹⁶ Korpi e Palme (2003, p. 430) apontam uma série de críticas ao argumento de Pierson. Segundo os autores, seria simplista trabalhar com a dicotomia expansão (apelo eleitoral) *versus* reestruturação (*blame avoidance*), pois ela ignora uma série de conflitos políticos mesmo na fase de consolidação. Além disso, essa relação seria menos direta do que como pensada por Pierson. A estrutura institucional dos regimes condiciona os protegidos e os não protegidos e também o grau de apoio às políticas: não haveria razão *a priori* para universalizar os interesses desses grupos.

1999) e de Korpi e Palme (2003), os diferentes desenhos dos regimes de proteção social e, no limite, dos desenhos das políticas sociais, criam “vencedores” e “perdedores” distintos, dependendo da política em questão. Há um conflito entre as diferentes localidades que recebem proteção dos regimes de bem-estar: esses grupos não formam um todo coeso e homogêneo. Assim, não há como generalizar os grupos de defesa das políticas sociais, já que essa relação não seria tão determinista como parece crer Pierson (KORPI & PALME, 2003, p. 441). Se isso for verdade, então o argumento de Pierson, no máximo, permitir-nos-á estabelecer soluções do tipo *ad hoc*, o que não nos permitirá ir muito longe se nossa pretensão for obter modelos explicativos.

A despeito das diferenças na argumentação, tanto os partidários da nova política como os defensores dos argumentos tradicionais na literatura parecem concordar em um ponto: as particularidades das respostas dos sistemas de proteção social aos desafios oriundos do novo contexto. O nexos causal do argumento da convergência está incompleto. Ainda que existam desafios comuns aos regimes de proteção social – sejam eles estrangulamentos macroeconômicos (KITSCHHELT *et al.*, 1999), dos “novos riscos sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1999), do desemprego (KORPI & PALME, 2003), da formação de blocos regionais (BISLEV & SALS KOV-IVERSEN, 2003), do déficit público (SWANK, 2001) – as respostas dadas e a natureza do impacto variam de acordo com os regimes.

VI. CONCLUSÕES

Nosso objetivo foi o de mapear o debate na literatura que relaciona o processo de globalização e a reestruturação capitalista com o redesenho do *Welfare State*, tendo como pano de fundo duas questões centrais, quais sejam: discutir os termos empregados nessa literatura, bem como as diferentes perspectivas de análise acerca dos determinantes das respostas que os atores políticos deram nesse novo contexto sócio-econômico.

A primeira parte do trabalho diz respeito ao componente normativo sobre o efeito da globalização no sistema de proteção social. Aqui, a idéia é de que essas mudanças no contexto alteraram as bases do contrato entre capital e trabalho (ou entre indivíduos, para pensar em catego-

rias não estruturalistas e segundo a tradição contratualista clássica), o que permitiu o desenvolvimento das políticas do Estado de Bem-Estar Social. Essa dimensão normativa é central para a resolução de alguns dilemas não resolvidos pela literatura.

A segunda etapa do trabalho buscou realizar uma definição dos termos do debate, bem como uma leitura dos indicadores utilizados pelos trabalhos de corte mais empírico, a fim de medir o esforço estatal no combate às questões sociais. As divergências de diagnóstico acerca do atual estado da rede de proteção social nos países desenvolvidos é decorrente da utilização de dados distintos. Análises baseadas em dados agregados tendem a minimizar o impacto do corte nesses sistemas. Em contrapartida, os trabalhos que jogam luz às mudanças qualitativas no papel do Estado e em sua relação com a sociedade, na nova ordem econômica, tendem a dar ênfase à mudança de natureza dos gastos e à crescente ineficiência das políticas sociais em evitarem que os indivíduos entrem em situações de risco e necessidade em uma economia de mercado.

Por fim, o trabalho procurou demonstrar que o estado da arte da literatura não corrobora essa nova roupagem das teorias da convergência. Há uma série de fatores de ordem política, institucional, cultural e mesmo do caráter dessas políticas que dariam um perfil singular à resposta que cada unidade política dá a esses dilemas, em boa medida comuns aos países capitalistas avançados.

Nosso argumento é de que, para tentarmos resolver as questões motivadoras desse trabalho, deveríamos dar um passo atrás para melhor definir nosso objeto de estudo. Esping-Andersen (1990, p. 32), escrevendo sobre o desenvolvimento do *welfare*, diz: “Se nós desejamos estudar o *welfare state*, devemos começar a definir um conjunto de critérios que definam seu papel na sociedade”.

Como uma questão final, perguntamo-nos: qual contribuição o debate sobre o processo de reestruturação dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos poderia dar aos estudiosos dos países em desenvolvimento? Haveria alguma especificidade explicativa para esses países? Eis um desafio que fica para próximas contribuições.

Rafael de Paula Santos Cortez (cortezrp@yahoo.com.br) é Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M.** 2002. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil : A Reforma de Programas Sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 431-458.
- BERGER, S.** 2000. Globalization and Politics. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 3, p. 43-62.
- BISLEV, S. & SALS KOV-IVERSEN, D.** 2003. Obstacles to Welfare State Convergence : The Role of Culture. In : NAGEL, S. (ed.). *Policymaking and Democracy – A Multinational Anthology*. Oxford : Lexington Books.
- BONOLI, G.** 2001. Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In : PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University.
- CLAYTON, R. & PONTUSSON, J.** 2000. Welfare State Retrenchment Revisited. In : PIERSON, C. & CASTLES, F. (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Oxford : Polity.
- ESPING-ANDERSEN, G.** 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University.
- _____. 1994. After de Golden Age : The Future of The Welfare State in the New Global Order. In : *World Summit for Social Development*. Geneva.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford : Oxford University.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1999. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo : FGV.
- GIDDENS, A.** 1995. *Beyond Left and Right – The Future of Radical Politics*. Oxford : Polity.
- GLAZER, N.** 1990. *The Limits of Social Policy*. Cambridge : Harvard University.
- HUBER, J.** 1996. *Rationalizing Parliaments – Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge : Cambridge University.
- KITSCHOLT, H. et al.** 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge : Cambridge University.
- KORPI, W. & PALME, J.** 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization : Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95. *American Political Science Review*, Washington, v. 97, n. 3, p. 425-446.
- MISHRA, R.** 1999. *Globalization and the Welfare State*. Northampton : Edward Elgar.
- O’CONNOR, J.** 2000. The Fiscal Crisis of the State. In : PIERSON, C. & CASTLES, F. (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Oxford : Polity.
- OFFE, C.** 1984. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro.
- PIERSON, P.** 1996. The New Politics of The Welfare State. *World Politics*, Baltimore, v. 48, n. 2, p. 143-179, Jan.
- _____. 2001. Post Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In : PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University.
- _____. 2002. Coping with Permanent Austerity : Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 43, n. 2, p. 369-406, avril-juin.
- PRZEWORSKI, A.** 2003. *Globalization and Democracy*. New York. Mimeografado.
- RHODES, M.** 2000. Challenge to Welfare : External Constraints. In : PIERSON, C. & CASTLES, F. (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Oxford : Polity.
- ROSANVALLON, P.** 2000. *The New Social Question – Rethinking the Welfare State*. Princeton : Princeton University.
- SCHMIDTZ, D.** 1996. Taking Responsibility. In : SCHMIDTZ, D. & GOODIN, R. (eds.). *Social Welfare and Individual Responsibility*. Cambridge : Cambridge University.

- SCHWARTZ, H.** 1999. Round up the Usual Suspects! : Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. *In* : KITSCHOLT, H. *et al.* (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge : Cambridge University.
- STEPHENS, J.; HUBER, E. & RAY, L.** 1999. The Welfare State in Hard Times. *In* : KITSCHOLT, H. *et al.* (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge : Cambridge University.
- SWANK, D.** 2001. Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies. *In* : PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University.
- VITA, A.** 1999. Uma Concepção Liberal-Igualitária de Justiça Distributiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 41-59.
- WILENSKY, H.** 1975. *The Welfare State and Equality* : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley : University of California.
- _____. 2002. *Rich Democracies – Political Economy, Public Policy and Performance*. Berkeley : University of California.

GLOBALIZATION AND SOCIAL PROTECTION IN DEVELOPED COUNTRIES: AN ANALYSIS OF THE LITERATURE

Rafael de Paula Santos Cortez

Within economic and sociological literature, research relating the process of the internationalization of the capitalist economy and social protection system reforms within developed countries abounds. The main goal of this paper is to carry out a critical review of such literature as it deals with the challenges that Welfare States pertaining to this “new” socio-economic environment have to face. . Our goal is to discuss to what extent “globalization” restricts national governments’ policy-making options. This diminishing of scope and options leads to a convergence in macroeconomic policies and consequentially, a convergence in the ways in which the State’s relationship to the social fabric unfolds. Existing literature presents arguments that can be divided into two currents. The first group of works, which we will refer to as “minimalist”, argues that Welfare State policies have a characteristic which is difficult to modify, since they can be seen as “blame-avoidance” policies in which no politic actor is encouraged to take responsibility for possible changes. Thus, although there may be fiscal incentives for a reduction in the role of the State, there would be no reduction in state efforts to confront social dilemmas.. Running counter to this position, the “maximalist” viewpoint focuses attention on the qualitative changes in social protection that result from new patterns of State-society relations and their role within the economy. In this regard, although public spending on social policies has been largely unaltered, there has been a change in the nature of intervention, dislocating it more toward policies of “helping those in need” rather than focusing on equal rights. We argue that differences in diagnostics result from normative and conceptual views of the Welfare State.

KEYWORDS: Welfare State; globalization; political institutions; convergence theory; capitalist restructuring.

MONDIALISATION ET PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS : UNE ANALYSE DE LA LITTÉRATURE

Rafael de Paula Santos Cortez

Dans la littérature économique et sociologique spécialisée figurent de nombreux travaux mettant en rapport le processus d'internationalisation de l'économie capitaliste et les réformes des systèmes de protection sociale dans les pays développés. Ce travail a pour objectif central de faire une révision critique de cette littérature à propos des défis affrontés par les *Welfare States* introduits dans ce "nouveau" cadre socio-économique. Notre objectif est de discuter dans quelle mesure la "mondialisation" réduit les options politiques pour les gouvernements nationaux. Cette réduction du but et des choix menerait à une convergence dans les politiques macroéconomiques et, par conséquent, à une convergence des rapports entre l'État et le tissu social. La littérature présente des arguments que l'on peut envisager dans deux courants. Le premier groupe de travaux – que nous appellerons "minimaliste" - prône que les politiques de l'État du Bien-Être Social seraient difficiles à modifier, parce qu'il s'agirait des politiques du type *blame-avoidance*, et aucun acteur politique ne serait motivé à devenir responsable d'éventuelles transformations. Par contre, la perspective "maximaliste" se tourne vers les changements qualitatifs de la protection sociale qui découlent du nouveau modèle de relation entre État et société et de son rôle dans l'économie. Ainsi, bien que les dépenses publiques pour les politiques sociales n'aient guère eu de modifications, un changement dans la nature de cette intervention a eu lieu, en se déplaçant vers les politiques plus "assistencialistes" et moins vers les droits égalitaires. A notre avis, les différences de diagnostic découlent de facteurs conceptuels et normatifs en ce qui concerne le *Welfare State*.

MOTS-CLÉS : État de bien-être social ; mondialisation ; institutions politiques ; théorie de la convergence ; restructuration capitaliste.