

ATORES, INSTITUIÇÕES E A CONFIGURAÇÃO DE REGIMES DE BEM-ESTAR

Oleg Abramov ¹

RESUMO

Partindo da aproximação entre teorias que enfatizam o papel dos atores com as que operam sob o prisma das instituições, o trabalho objetiva apresentar um referencial teórico singular que elenca variáveis capazes de determinar os aspectos contextuais mais relevantes em meio aos quais as políticas sociais que configuram dado Regime de Bem-Estar são produzidas. A especificidade resulta da relação estabelecida entre pelo menos três atores: o pessoal do Estado, capitalistas e trabalhadores. A interação destes é imersa em dois ambientes institucionais, um político e outro econômico. A intercessão de tipos específicos de ambientes determina o “peso” relativo de cada ator nas interações sociais, condiciona o leque de escolhas possíveis de ação e exerce influência no tipo de relação que pode tender do conflito à cooperação. Além desses fatores, também são relevantes em contextos específicos: o ator eventual que emerge da estratificação oriunda de demandas ou políticas realizadas, a dependência de trajetória das políticas já existentes e o ambiente internacional com suas agências.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Sociais; Regimes de Bem-Estar; Atores; Instituições.

INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é apresentar uma proposta de referencial teórico que elenca um conjunto de variáveis, as quais devem ser observadas na análise do processo de construção de Regimes de Bem-Estar específicos. Avalia-se que os desenhos singulares resultam de duas ordens de fatores: a ação de atores e os ambientes institucionais que os circunscrevem e afetam. O propósito específico é conseguir compreender o processo de formação e captar a diversidade em experiências nacionais diferentes ou em pontos distintos no tempo em um mesmo caso nacional.

Para tanto, buscar-se-á explorar elementos constitutivos de duas das mais proeminentes linhagens interpretativas do *Welfare State* e algumas teorias afins, a

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UFJF. E-mail: oleg.pt.cut@gmail.com

perspectiva dos Recursos de Poder e o Neoinstitucionalismo Histórico. Compreende-se a existência de um vasto espaço de interseção entre elas, e, mais ainda, a potencialidade de uma completar a outra.

Este empreendimento se qualifica como um referencial teórico de nível intermediário capaz de se conectar tanto a estratégias voltadas à pesquisa empírica de nível micro, quanto dialogar com metateorias de pretensões muito mais abrangentes.

A dimensão do trabalho não permite aprofundar diversos conceitos aqui tomados como pressupostamente definidos, outros temas são abordados de maneira superficial ou apenas se apontará as referências para que os interessados possam se guiar. De qualquer maneira, essa é uma proposta que visa abrir um debate e não há, e nem poderia haver, a presunção de considerá-lo um esforço concluído, pelo contrário, considera-se este apenas o pontapé inicial.

Na primeira seção o Estado de Bem-Estar social é passado brevemente em revista; nas seções intermediárias são analisadas bibliografias que dão contorno às teses centradas no ator, particularmente na classe, e na instituição, com destaque ao modelo dos Recursos de Poder e autores próximos e ao Neoinstitucionalismo Histórico com

sua interface regulacionista. Por fim, será apresentada a proposta de referencial teórico que se pretende desenhar.

1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

As primeiras respostas, sistematicamente elaboradas, voltadas às demandas que nasceram no processo de afirmação capitalista são dadas na Alemanha Bismarckiana, com uma clara intenção de estabelecer controle sobre a crescente classe operária. Em seguida, os demais governos europeus passaram a reconhecer e incorporar, ao conjunto de atribuições estatais, políticas de amparo aos grupos sociais mais carentes, além de códigos trabalhistas. Isso ocorria, particularmente, em tempos de crise e conflito (GOUREVITCH, 1986). A legislação social se estendeu assim para a Dinamarca entre 1891 e 1898, Bélgica entre 1894 e 1903, Suíça em 1890, França em 1910, Suécia em 1913, Noruega em 1936 e Finlândia em 1937.

O que se entende por *Welfare State* se consolida após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, na Inglaterra, surge uma proposta mais audaciosa do que as experiências baseadas na seguridade compulsória adotadas até então, denominada modelo Beveridge. De acordo com Faria (1998), tal proposta possuía três pilares: pleno emprego, seguro nacional de saúde e abono às famílias. Paralelamente, a Suécia construiu um modelo de amparo universal, figurando como o país que mais avançou no estabelecimento de um padrão de bem-estar amplo, abrangente e de qualidade.

Sem dúvida, o *Welfare State* mudou a configuração dos Estados Nacionais e ascende como um dos mais paradigmáticos esforços de adaptação do Estado e do mercado capitalista à nova conjuntura que se construía a partir dos anos quarenta. Condé (2004, p. 79-80) elenca seus aspectos elementares da seguinte maneira:

- 1- a ideia de “direitos sociais”, de padrões básicos, mínimos, de existência social, saúde, renda, direito ao trabalho e a noção de que o mundo capitalista expõe os indivíduos a alguns “riscos” específicos, que necessitam ser reduzidos ou sanados;
- 2- a constituição de políticas públicas sociais a partir de uma vigorosa ação do Estado, sendo essas políticas sistemáticas e não ocasionais, ou seja,

não são meros programas ou caridade e configuram-se em um padrão de gastos sociais específicos e ao longo do tempo;

3- estabelece-se uma específica relação entre o Estado e o mercado, submetendo este último a alguns “limites” e outros critérios (diversos daqueles do próprio mercado), como padrões mínimos de renda ou educação (trabalho não mercantil ou utilidade social, p.ex.);

4- predomina o planejamento das ações estatais e uma consequente maior burocratização do aparelho de Estado. Além da burocracia, as próprias agências e instituições do *welfare* são poderosas ferramentas de ação, legitimação e defesa dos pontos básicos relativos aos direitos sociais e aos riscos;

5- existem forças sociais ativas (sindicatos, associações) que construíram estruturas de pressão e apoio ao *welfare*, gerando correlações de forças distintas e configurações de poder. Originalmente associadas à classe operária, avançaram aos setores médios e, em alguns países, são uma das principais frentes de oposição às reformas do *welfare state*;

6- a persistência dos modelos de proteção ao longo do tempo tende a constituir raízes nas sociedades onde se instalam. Não somente delimita comportamentos como constroem instituições (CONDÉ, 2004).

Ainda segundo Condé (2004), cada trajetória histórica e realidade nacional específicas conduziram a certos “*mixes* de bem-estar”, de forma que os elementos acima constituem os traços fundamentais que se apresentam e se combinam de maneiras distintas em cada trajetória singular. Em conjunto, as políticas públicas de recorte social conformam um determinado Regime de *Welfare*. Este conceito, que será

retomado na próxima seção, foi elaborado por Esping-Andersen (1991) e possui o mérito de determinar os elementos que devem ser observados a fim de compreender a totalidade articulada e captar as variações em formatos de Estados de Bem-Estar distintos.

Recentemente se desenvolveu um intenso debate acerca dos rumos tomados pelos Regimes de *Welfare* especialmente em vista de alterações nas pirâmides etárias e das contenções orçamentárias, associadas a agendas econômicas ortodoxas e à ideologia antiestatista. Paralelamente, novos Estados de Bem-Estar como os da América Latina passaram a ser objeto de investigação. Para tanto, foi vital o desenvolvimento da perspectiva histórica comparada e da elaboração de categorias teóricas de nível intermediário (DRAIBE, 2008).

Existem diversas perspectivas teóricas que se propõem a dar conta de explicar a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. Faria (1998), por exemplo, aponta méritos e limitações de perspectivas como as da Teoria da Convergência ou Industrialização de Wilensky, da Cidadania de Marshall e dos Serviços Sociais de Titmuss; além

de variantes marxistas como a proposta por Przeworski.

Dentre todas, pelo menos duas linhas interpretativas dão conta de aproximar-se mais do objetivo de validar uma perspectiva teórica que, além de dar conta de um universo mais amplo de variáveis, fundamentam as razões da emergência do *welfare state*, bem como suas características dominantes e trajetórias; são elas: a perspectiva Recursos de Poder e teorias afins e a vertente Neoinstitucionalista Histórica com sua interface no campo da Economia, a Teoria da Regulação.

Combinadas, as duas fornecem um valioso arsenal teórico-metodológicos posto que compartilham pressupostos, preocupações e procedimentos e, além disso, podem ter suas defasagens preenchidas uma pela outra; ou seja, relacionando-as, aquilo que é mais forte em uma preenche a lacuna deixada pela outra. Discuti-las e relacioná-las é o desafio que se segue nas próximas páginas.

2. PERSPECTIVA DOS RECURSOS DE PODER

Uma variante marxista que busca analisar o Estado de Bem-Estar social

sob a perspectiva da intervenção dos atores é o modelo dos Recursos de Poder ou Paradigma Social-Democrata. Este enfatiza que a distribuição dos recursos políticos entre as classes sociais é fator que explica a heterogeneidade de complexos que proveem políticas públicas (FARIA, 1998).

É partindo dessa concepção, de classe como ator político relevante, que Esping-Andersen (1991) reelabora a definição de *Welfare State* trabalhando com o conceito de Regimes de Bem-Estar. Segundo ele, cada unidade nacional, através de seu processo histórico, produz um determinado aparato de proteção social que varia segundo três critérios elementares. O primeiro é o grau de desmercadorização alcançado, o que significa identificar em que nível o sujeito se encontra emancipado do mercado; o segundo é a estratificação produzida, a qual interfere na redução da desigualdade e atua sobre o poder e interesses dos atores; e, por fim, a relação entre público e privado, ou seja, a verificação do quanto o indivíduo se ampara no Estado, família e mercado para obter bem-estar.

Com base nestes três critérios, Esping-Andersen (1991) apresenta três

Regimes paradigmáticos que se verificam em determinados grupos de países. O Liberal que possui os menores efeitos em termos de desmercadorização, edifica uma estratificação de igualdade relativa e um dualismo entre os que estão ou não integrados no mercado. O Conservador ou Corporativista no qual o Estado provê benefícios sociais preservando as diferenças de *status*, enquanto a família ocupa um lugar relevante. E o Universalista ou Social-Democrata que se apresenta como sendo o mais abrangente, produz o maior nível de desmercadorização, promove igualdade com padrões elevados e não tolera a dualidade Estado-mercado.

A origem das variações existentes entre estes tipos é explicada segundo a natureza da mobilização das classes, em particular a da classe trabalhadora, a estrutura de coalizão entre os partidos das classes e o legado histórico-institucional que se encontra em vigor.

Draibe (2008) chama a atenção para o fato de que recentemente outros critérios vêm sendo incorporados para a delimitação dos Regimes, dentre eles a questão da desfamiliarização. Também demonstra que outros casos paradigmáticos foram elaborados, por

exemplo, na Europa mediterrânea e no Leste Asiático. De toda forma, Esping-Andersen (1991) toma o cuidado de ressaltar que os casos tomados como exemplos não se encontram fora de seus respectivos contextos e, portanto, nas demais unidades nacionais verificam-se modelos que articulam distintamente os critérios elencados.

Dessa maneira, concebe-se que características de cada um dos Regimes paradigmáticos podem ser encontradas em uma mesma unidade nacional. Ou seja, o mesmo país pode possuir um aparato de proteção social que agrupa ao mesmo tempo características liberais, corporativas e universalizantes. O que vai determinar a forma como se configura tal arranjo é, novamente, a trajetória própria de cada Estado-Nação, as coalizões de classe predominantes e o contexto histórico-institucional.

Dialogando com outros autores, Faria (1998) aponta três críticas ao modelo dos Recursos de Poder de Esping-Andersen. A primeira é a constatação de que não há necessária relação entre a ascensão da social democracia e a expansão do *Welfare State*. As duas outras consistem em apontar que a teoria não dá conta de explicar sua emergência em países ou

condições não democráticas e que há negligência para com a burocracia estatal. De certa maneira, o próprio Esping-Andersen (1991) começa a responder a primeira ao realçar o papel das coalizões políticas entre classes para a produção de Regimes de Bem-Estar, o que relativiza a associação entre poder da classe operária e expansão dos aparatos de proteção. As duas outras, por sua parte, não encontram resposta satisfatória se forem consideradas apenas as variáveis apresentadas até aqui. Ambas convergem para o problema das instituições e do Estado, problemas que podem ser respondidos mais satisfatoriamente recorrendo ao Neoinstitucionalismo Histórico. Entretanto, antes de abrir esta nova chave, é possível começar a enfrentar os três questionamentos, incorporando contribuições de outros autores que também explicam a emergência de políticas públicas sob a perspectiva dos atores, com ênfase no papel das classes.

Melo (1992) afirma que a emergência do *Welfare State* não segue um roteiro único, ela depende da constituição histórica dos atores que se articulam na arena política. Tal como Esping-Andersen, Melo considera as classes como atores relevantes, daí

elencar empresários e trabalhadores, mas, para além destes, incorpora mais um: os administradores do Estado. Para o autor, a forma da construção da identidade coletiva desses atores é peculiar a cada caso e depende das variadas experiências vividas por cada nação. Ao observar a coalizão possível entre atores diversos, retira dos trabalhadores toda a responsabilidade pela emergência de aparatos de proteção social, embora estes se mantenham em uma posição privilegiada em seu modelo. Avançando por um caminho muito semelhante, Swaan (1988) sugere que a criação das políticas públicas pode ser explicada pelo modelo da “figuração de quatro lados”. Ou seja, o perfil das políticas sociais depende da forma como quatro atores fundamentais se articulam: a burocracia estatal, os grandes empresários, os pequenos proprietários e os trabalhadores assalariados. A maneira como cada um destes influencia a elaboração das políticas sociais varia de acordo com duas premissas: o peso relativo como ator individual e sua capacidade de organização. As especificidades nacionais criam os limites e possibilidades para formação de conflitos e coalizões entre estes atores,

de forma que sua interação pode ser coordenada ou conflituosa.

Portanto, assim como Esping-Andersen, Melo e Swaan partem da coalizão política de classes para explicar a emergência de *welfares* distintos, mas o que os diferencia é o fato de que associam também “o pessoal do Estado” na qualidade de mais uma variável relevante. Delgado (2001) dá outro passo ao propor que as condições de coalizão e escolhas no processo de edificação das políticas sociais devem levar em consideração quatro elementos: a inserção da economia nacional no mercado mundial; os regimes políticos em que se processam a consolidação das políticas; as formas de organização e o poder dos atores, com destaque para os operários industriais; bem como as configurações de mercado.

Partindo desta perspectiva, Delgado (2001) analisa a trajetória da previdência no Brasil sob a ótica empresarial da seguinte maneira: as formas de inserção variam em economias abertas e economias fechadas, centrais ou periféricas e influenciam as opções do empresariado, que se mostra, mais ou menos, suscetível a aceitar custear políticas

sociais. Os regimes autoritários e democráticos dispõem o governo de capacidades distintas de decisão e ação. Os trabalhadores industriais podem se organizar de forma autônoma, ou sob a tutela do Estado, sendo que seu peso nas articulações deriva da capacidade de inserir-se na arena política. E, por fim, são as configurações de mercado que salientam as demandas por políticas sociais.

Via de regra, e como demonstrado, os autores que sugerem a interação de atores como fator explicativo para a emergência das políticas sociais modernas não deixam de explorar as realidades contextuais que circunscrevem e afetam as relações. Mas quem se concentra fortemente na dimensão das instituições são as correntes que serão analisadas a seguir.

3. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Segundo Hall e Taylor (2003), recentemente três novos institucionalismos emergiram no interior do campo da Ciência Política e suas distinções figuram primeiramente na tensão entre cálculo e cultura. Ou seja, para o Neoinstitucionalismo da

Escolha Racional, a instituição opera como redutora de incerteza, o que é funcional para a interação estratégica entre indivíduos racionais, posto que estabelece certos padrões de comportamento e permite antever rotas de ação. Já o Neoinstitucionalismo Sociológico parte da noção de que o comportamento não é apenas estratégico-racional, mas depende do ponto de vista, das experiências, do mundo cognitivo que circunda o sujeito. Na perspectiva cultural, a instituição fornece modelos contextuais que filtram a interpretação e influenciam as opções dos agentes. O Neoinstitucionalismo Histórico, por sua vez, adota uma perspectiva híbrida, pois ao mesmo tempo em que considera o ator racional e a interação estratégica, enfatiza as relações contextuais por onde operam escolhas, tais como as relações de poder. Para Théret (2003), esta linhagem sugere que cultura e cálculo se combinam para formar os atores coletivos que agem imersos em macroinstituições herdadas e com base em relações desiguais.

Essa inferência conduz a uma segunda distinção, que consiste na compreensão do processo pelo qual as instituições surgem e se modificam e

que remete ao problema das relações de coordenação ou conflito. Dentre outras fraquezas, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional aborda o problema da gênese segundo uma perspectiva que incorpora nos atores uma capacidade de percepção dos efeitos de sua ação em um nível acima do real, o que confere à instituição um traço fortemente intencional. De maneira diferente, o Neoinstitucionalismo Sociológico vai além de critérios de eficiência, caros à Escolha Racional, ampliando o elenco de razões que orientam a opção por determinadas formas institucionais, ao mesmo tempo em que contextualiza o processo de sua criação (HALL and TAYLOR, 2003). No que pese estas diferenças marcantes, ambas compreendem a origem dentro dos parâmetros da coordenação, diferentemente do Neoinstitucionalismo Histórico, que o toma sob a perspectiva do conflito. Para os autores desta linhagem, “a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder” (THÉRET, 2003, p. 229).

O recurso ao indivíduo como agente privilegiado da ação, comum aos

institucionalismos da Escolha Racional e Sociológico constitui outra diferença que os opõem ao Histórico, o qual enfatiza o papel dos atores coletivos, tais como a burocracia estatal ou as classes sociais.

As vantagens comparativas apresentadas pela variante histórica do novo institucionalismo, especialmente no que tange à explicação da formação de preferências e ao peso atribuído à história, somado a seu arsenal metodológico que tem embasado a produção de proeminentes pesquisas no campo das políticas públicas, orienta o presente trabalho a se concentrar nesta vertente para que, inclusive, debata em seguida sua interface econômica, a Teoria da Regulação.

Segundo Pierson e Skocpol (2008), o Neoinstitucionalismo Histórico abarca largo escopo de conhecimentos em áreas e campos de preocupação distintos, porém possuem pelo menos três características essenciais: abordam questões amplas e multidisciplinares; argumentam segundo o tempo, abordando sequências, transformações, além de processos de escala e temporalidade variável; e, finalmente, focam o macro, formulando hipóteses sobre efeitos

combinados de instituições e processos, simultaneamente.

Segundo Peres (2008), o novo institucionalismo na ciência política nasce em oposição às premissas comportamentalistas, embora tenha herdado destas o rigor metodológico e a orientação empírica. O Neoinstitucionalismo Histórico, por sua parte, emerge buscando superar as teorias que compreendiam a ação do Estado apenas como derivação de demandas econômico-sociais. Duas linhagens interpretativas, em particular, são destacadamente questionadas (SKOCPOL, 1985): o pluralismo e o estrutural-funcionalismo, especificamente o identificando com o marxismo. No que pese às diferenças marcantes, ambas as linhagens interpretativas confluem na noção de que o Estado age em resposta às pressões que derivam da sociedade. No primeiro caso, são os grupos heterogêneos de interesse que invariavelmente determinam a agenda política; no segundo, as relações de poder se localizam no nível das classes sociais. Ainda que no campo marxista tenha surgido uma safra de proeminentes teorias que apregoam ao Estado um determinado grau de

autonomia, o foco jamais se desvia das relações com o capital e com a dominação de classes, o que incomodava os novos institucionalistas mais propensos a explorar a dinâmica estatal a partir do próprio Estado².

É justamente em oposição às teorias “sociocêntricas” que, na década de oitenta, alguns autores decidiram circunscrever um campo de pesquisas centradas efetivamente no papel do Estado. Buscando inspiração em Weber e Hintze e amparando-se em fecunda bibliografia, Skocpol (1985) procurava avultar o Estado como fator explicativo, ator organizativo e entidade autônoma. Segundo ela, estudos empíricos demonstravam que ele busca objetivos próprios que se materializam em políticas concretas, sua ação impacta o funcionamento da política e, muitas vezes, opera acima dos grupos sociais ou mesmo em choque com eles.

Análises de estruturas transnacionais e estudos focados em

² Neste trabalho pretende-se demarcar o pensamento institucionalista histórico e, com isso, não se objetivou aprofundar no tema da natureza do fenômeno estatal e sua relação com a economia capitalista, particularmente no que tange ao preciso grau de autonomia que possui, debate que traria o confronto com outros autores tais como Przeworski (1995), Poulantzas (2000), Offe e Rounge (1984).

coletivos de funcionários públicos ou períodos de crise confirmavam a proposição da capacidade do Estado de agir de forma autônoma e autointeressada. As pesquisas comparativas, por sua vez, demonstravam que tal autonomia não seria aspecto estrutural e fixo ou próprio de determinados regimes políticos, mas produto de variações particulares de cada caso analisado (SKOCPOL, 1985). Desse modo, fica estabelecido que a forma particular adotada pela autonomia depende da história.

Uma crítica recorrente ao Neoinstitucionalismo é a de que seus porta-vozes dariam pouca importância aos atores quando se atentam para as decisões estatais. Focando na exposição feita até aqui, esta crítica procede, posto que nesta primeira fase importava menos o que ocorria fora do Estado. Porém, olhando retrospectivamente, tais críticas contribuíram para a evolução do pensamento neoinstitucional histórico. De acordo com Rocha (2005), a primeira fase marcada pela perspectiva *state-centered*, que, de certa forma, exagerava na ênfase ao Estado, evoluiu nos anos noventa para a perspectiva *polity-centered analysis*.

O autor demonstra que houve uma ampliação no escopo de análise, equilibrando os papéis desempenhados pelo Estado e pela sociedade e passa-se a admitir que os dois se influenciem mutuamente. Segundo ele, a nova fase integraria quatro princípios:

a efetividade do Estado não depende apenas de seu 'insulamento', mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos, a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005, p. 16).

Da mesma maneira que na primeira fase, os trabalhos empíricos dão tom ao debate, mas agora outras questões integram a agenda de pesquisas tais como as regras eleitorais, os partidos políticos ou as políticas públicas (ROCHA, 2005). Reforça-se a opção por captar variações no tempo e espaço, de forma que o grau de autonomia do Estado ou o poder da sociedade são profundamente influenciados pelos contextos que os circundam. Ou seja, de certa forma, a história ganhou ainda mais centralidade.

Em uma perspectiva institucionalista mais ampla, Thérét

(2003) define as instituições como mediações entre estruturas sociais e os comportamentos individuais. Os teóricos do Neoinstitucionalismo Histórico, em particular, identificam-nas com as estruturas e regras derivadas de organizações formais. Nas palavras de Hall e Taylor (2003), as instituições são:

Os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou às relações entre bancos e empresas” (HALL and TAYLOR, 2003, p. 196).

Segundo Condé (2007), o campo de exame institucional é mais amplo que o de outros institucionalismos, posto que se observa as instituições em interação, influenciando e sendo influenciada. Na mesma perspectiva, Pierson e Skocpol (2008) compreendem as instituições como produto desenvolvido a partir da luta entre atores desiguais e demarcam, ainda, que aquelas se interconectam a processos, determinando a abertura para atores que desatam transformações.

Um conceito-chave para o Neoinstitucionalismo Histórico é a *path*

dependency que, segundo Pierson e Skocpol (2008), refere-se à dinâmica de processos de retroalimentação positiva. Os resultados de uma conjuntura crítica desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão no futuro. Ou seja, uma vez que os atores tomam um caminho particular, a tendência é de que outras alternativas venham a se tornar menos plausíveis e que o curso traçado se reforce a cada passo. Em outras palavras, trata-se de reafirmar que a história conta, apresentando o mecanismo que evidencia que as escolhas do passado condicionam as opções do presente.

A noção de dependência de trajetória pode ser tomada sob dois ângulos. No plano mais geral, ela se refere às regras do jogo político e serve para explicar a inércia do desenvolvimento político. Também ajuda a explicar assimetrias de poder e o reforço de certos interesses em detrimento de outros. Já no plano particular, orienta a compreensão de que determinados padrões de políticas específicas se reproduzem no tempo, devido ao elevado custo de mudança.

Uma outra questão importante para a perspectiva neoinstitucionalista

histórica são os mecanismos que explicam a tomada de decisão. Immergut (1996) demonstra como o conjunto institucional, composto por instâncias de decisão e pontos de veto, interferem no desenho final das políticas. Segundo ela, as decisões políticas são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais, de forma que a decisão final deve antes ter superado diversas oportunidades de veto. Dessa maneira, os atores podem influir se puderem intervir nessa cadeia. As condições de veto contam, por um lado, com os dispositivos legais que normatizam o jogo de forças entre poderes, de outro, figuram componentes mais fluidos, tais com o sistema partidário, eleições e interesses, que limitam ou potencializam certas decisões (IMMERGUT, 1996)

Por último, retomando a preocupação original do Neoinstitucionalismo Histórico com a questão do Estado, Evans (1993) aborda o tema sob uma perspectiva relacional. Segundo ele, a “qualidade” do Estado não deve ser verificada segundo os imperativos geradores de insulamento, ao contrário, sua eficiência deve mais a

sua capacidade de integração. O Estado deve dispor de uma burocracia coerente e austera e, simultaneamente, dotar-se de condições para interagir de maneira coordenada com o mercado e redes sociais. Esse é o sentido do conceito de “autonomia inserida” que se relaciona à capacidade do Estado combinar coerência interna e conexão externa.

4. INTERFACE ECONÔMICA: A TEORIA DA REGULAÇÃO

A Teoria da Regulação se apresenta como uma alternativa ao pensamento econômico neoclássico, buscando superar a noção de equilíbrio estático por uma perspectiva mais dinâmica, que leva em consideração condicionantes diversos (THÉRET, 1998). Tal como o Neoinstitucionalismo Histórico realiza na Ciência Política, os regulacionistas recusam a noção de racionalismo instrumental, propondo, ao invés disso, o conceito de “racionalidade localizada”. Ou seja, sem ignorar a dimensão racional, sugere-se que os aspectos contextuais sejam levados em consideração no processo de formação das preferências (THÉRET, 1998; THÉRET, 2003).

Objetivando superar o isolamento da Economia, a Teoria da Regulação incorpora ao seu instrumental analítico ferramentas tomadas de outras áreas, tal com da Ciência Política e da História. Sua preocupação não é apenas explicar a estabilidade no capitalismo, mas a crise; assim, leva em consideração dinâmicas diversas, tais como a relação entre mercado e Estado.

A fim de ampliar seu poder explicativo, toma os macroprocessos articulados aos mecanismos encontrados no plano micro. Para isso, trabalha com pelo menos três níveis de abstração. No primeiro deles, mais abstrato, dialogando com Marx, opera na perspectiva dos modos de produção; no nível intermediário, emprega a noção de regimes de acumulação e, no plano menos abstrato, busca determinar a configuração das formas institucionais (BOYER, 1990). Em condições capitalistas, abaixo do modo de produção que torna imperativa a acumulação, o regime de acumulação é definido como sendo o conjunto de regularidades que asseguram o desenvolvimento relativamente coerente do acúmulo de capital, absorvendo ou contornando distorções. O modo de regulação, por sua vez, é o conceito

empregado para a compreensão da forma como os agentes internalizam tal conjunto de regularidades, sendo constituído por um ajuste entre as decisões dos agentes econômicos, múltiplas e descentralizadas, cuja racionalidade, como demarcado acima, é limitada (BOYER, 1990; THÉRET, 1998).

A justaposição de regimes de acumulação e modos de regulação variam em épocas distintas e, em cada espaço nacional de maneiras diversificadas. Por exemplo, o fordismo e o toyotismo são regimes de produção, circunscritos por regimes de acumulação e envolvidos por modos de regulação específicos e que podem ser parcialmente diferentes em países distintos.

As ferramentas disponibilizadas pela Teoria da Regulação permitem determinar as características particulares que o modo de produção capitalista toma em cada época e lugar. A teoria cria as condições para compreender como os mecanismos da economia capitalista impactam, em cada contexto, as classes sociais. E, em uma perspectiva que considera o papel das instituições, capta as relações que se processam tanto dentro quanto fora da

firma. Em diálogo com outros campos de conhecimento, permite também integrar as dinâmicas do mercado às da política.

5. CONVERGINDO ATORES E INSTITUIÇÕES

Através desta breve exposição ficam evidentes espaços de convergência entre as teorias dos Recursos de Poder e o Neoinstitucionalismo Histórico.

Cada qual parte de um fundamento diverso em relação à outra. Os Recursos de Poder e perspectivas afins elegem como princípio explicativo a ação dos atores, destacando o papel das classes sociais, enquanto o Neoinstitucionalismo Histórico foca nas instituições em geral e na ação do Estado em particular. Entretanto, na medida em que as vertentes desdobram suas análises, as referências basilares são associadas a outras dimensões, de forma que os Recursos de Poder admitem o papel das instituições, enquanto o institucionalismo histórico relativiza um pouco seu “estatocentrismo” e cede espaço à ação dos atores. Na verdade, esse é o sentido da evolução desta variante

institucionalista, conforme demonstrado nas páginas anteriores.

Para seguir adiante no propósito de associar as duas linhagens, cabe um questionamento: há suficiente coerência teórico-metodológica entre estas duas correntes para que possam se mesclar em um mesmo referencial de análise? O trabalho buscou demonstrar até aqui que sim. Primeiramente, ambas rejeitam explicações estruturais e funcionalistas ao mesmo tempo em que se desviam, ainda que de forma assimétrica, de postulados generalizantes. No lugar, adotam uma estratégia histórico-comparativista, que considera a trajetória como dimensão explicativa fundamental. Mais importante que averiguar as repetições, o propósito é captar variações. As diferenças espaço-temporais são consideradas seriamente em ambas as perspectivas.

Tanto uma quanto a outra operam nos níveis meso e macro, conferindo ênfase aos agregados sociais. Ou seja, tal como os Recursos de Poder e afins, o Neoinstitucionalismo Histórico lida com os fenômenos políticos, rejeitando o individualismo metodológico. Por serem vertentes holísticas, os indivíduos não constituem uma variável observada, a não ser que figurem como

microfundamentos de grupos, partidos e, particularmente, classes.

O foco se concentra na política, isso é evidente no institucionalismo, mas também é aspecto dos Recursos. As classes só fazem sentido no modelo se converterem-se em atores políticos. Mais ainda, a desmercadorização e a estratificação operadas no terreno político, ou seja, por determinadas políticas públicas, empoderam a classe trabalhadora no espaço social. Essa constatação aponta para outra convergência: assim como no Neoinstitucionalismo Histórico, os aspectos contextuais interferem diretamente no poder e ação dos atores.

Maiores ainda são as afinidades entre a Teoria da Regulação com os Recursos de Poder, a começar pelo explícito diálogo buscado com o marxismo. A primeira pode fornecer os fundamentos sociológicos para a segunda, posto que os regulacionistas apresentam o regime de acumulação, que pode ser tomado como uma ferramenta útil para explicar o “peso” que as classes possuem na sociedade em diferentes configurações produtivas. No plano de análise do comportamento dos capitalistas, isoladamente, e da interação entre firma e Estado, a Teoria

da Regulação também oferece importantes ferramentas como se viu.

Por fim, em termos puramente epistemológicos é possível afirmar que as três linhagens combinam rigor metodológico com abertura normativa.

Apresentados tais exemplos, os quais ilustram a existência de convergências, uma segunda pergunta deve ser respondida: em que proporção cada vertente pode contribuir com a outra? Essa questão tem uma resposta que beira a banalidade: como ambas as teorias reconhecem periféricamente a importância do referencial basilar da outra, cada qual tem o poder de aprimorar aquilo que na outra não recebeu a devida atenção. Ou seja, o Neoinstitucionalismo Histórico fornece a explicação mais apurada sobre a maneira como as instituições afetam as classes, desde o momento de sua conversão em ator político até a hora em que se aventura por determinada rota de ação. Assim como também conforma outros atores que interagem com as classes, tal como o pessoal do Estado. A Teoria dos Recursos de Poder e afins, por sua vez, avulta o papel ocupado pelas classes sociais que emergem como atores políticos no

processo de construção de Regimes de *Welfare*.

O pressuposto admitido é que tanto os atores quanto as instituições importam e não há explicação que preceda da outra, reconhecendo a classe como um dos atores fundamentais³.

Por fim, o propósito deste trabalho não é encerrar-se na demonstração da interseção explicativa, mesmo porque este é um esforço oposto de inédito. Inclusive, modelos teóricos que relacionam atores e instituições com o mesmo nível de importância já existem. Exemplo destes é o modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), de Subsistema da Política Pública, no qual coloca lado a lado os dois planos, acrescentando o componente “ideias”. Diferentemente, o que se objetiva aqui é apresentar um referencial de análise singular, elencando variáveis a serem observadas no estudo que versa sobre a origem e

³ As dimensões do presente trabalho impedem o aprofundamento da discussão sobre o lugar ocupado pela categoria “classe social”, especialmente na sociedade atual; aqui limita-se a constatar que estando esta diretamente relacionada às chances de vida, realização de bem estar e intervenção política – particularmente focada na agenda social – é inaceitável não considerá-la como variável fundamental. Para prosseguir o debate ver: Wright (1992 e 1994) e Santos (2002).

formatos de Regimes de Bem-Estar singulares, como o Brasileiro, e, ainda, orientar comparações de realidades distintas, tanto geográficas quanto temporais. É isto que será realizado na próxima seção.

6. PROPOSTA DE REFERÊNCIA TEÓRICA

As políticas sociais são respostas dadas, geralmente, pelo Estado às demandas oriundas, em última instância, das contradições e assimetrias produzidas, intensificadas ou resignificadas pelo modo de produção capitalista. Em conjunto, e associadas à noção de direitos de cidadania, tais políticas conformam um Regime de Bem-Estar. Seu formato pode variar de país para país, uma vez que os dilemas que vêm resolver, sua elaboração, implementação e trajetória dependem da experiência de cada sociedade no interior de um mesmo espaço nacional. Ao mesmo tempo, valida-se a tese segundo a qual padrões de *welfare* vivem certo nível de “efeitos de difusão”, como determina Draibe (1992), ao demonstrar o motivo que leva alguns formatos de práticas a serem adotados em países diferentes. Se não

fosse assim, a previdência, o sistema de saúde ou a política educacional não teriam afinidade alguma em realidades históricas distintas.

Retomando Esping-Andersen (1991), um Regime de *Welfare* pode variar entre um modelo mais, ou menos, desmercadorizante, produzindo estratificações diferenciadas e estabelece determinada relação entre família, mercado e Estado no amparo e proteção ao cidadão. Pode tender ao universalismo, corporativismo ou ser mais liberal residual. Para além dos casos paradigmáticos, o que predomina nos diversos países são *mixes*. Ou seja, experiências híbridas que carregam características de mais de um Regime. No mesmo país, como no caso do Brasil contemporâneo, encontra-se um sistema previdenciário com características corporativistas, financiado por contribuição partilhada entre empregados e empregadores e, ao mesmo tempo, possui um sistema de saúde pública com cobertura universalista, cujo financiamento é garantido por recursos orçamentários.

O que condiciona as características variáveis e específicas de cada *mix* é uma série de fatores pertencentes à história de cada Estado-

Nação. Abaixo, será apresentada uma perspectiva teórica, com intermediário nível de abstração, que mobiliza determinadas variáveis balizadoras extraídas em grande medida das linhas interpretativas debatidas até aqui.

No processo de construção do aparato de proteção social, pelo menos três atores interagem: o pessoal do Estado, os capitalistas e os trabalhadores assalariados. A compreensão do formato singular que as políticas que conformam o Regime de Bem-Estar vão tomar depende da análise, do peso específico de cada um dos três nas articulações que se processam na arena política nacional, do leque de opções compreendidas por eles próprios como possíveis e suas interações conflituosas ou coordenadas.

O “peso” relaciona-se à noção de correlação de forças. Diz respeito à capacidade de um ator impor-se sobre os demais ou igualar-se. No caso das classes, esse peso se radica nas relações sociais, particularmente nas de produção localizadas na esfera interna à firma, como se verá adiante, e impacta seu potencial quando passa a ator político. Já o pessoal do Estado tem seu peso aferido pelo grau de autonomia que consegue obter para impor sua

agenda à sociedade, situação que depende da formatação do ambiente institucional político, conforme também será analisado mais a frente. O leque de opções apresenta nada menos que as rotas de ação que se apresentam aos atores em cada situação concreta. Importante registrar que o tema da tomada de decisão não se desdobra aqui na perspectiva da racionalidade instrumental, mas da síntese cultura e cálculo que leva em consideração, ao mesmo tempo, a interação estratégica e o contexto, tal como preconizado pelo Neoinstitucionalismo Histórico em proximidade também com a Teoria da Regulação. O aspecto da orientação ideológica do ator também deve ser considerado na formação de preferências. Por fim, as interações relacionam-se à formação de campos que envolvem mais de um ator em oposição a outros, e que tem como cimento os temas em disputa. Chama-se a atenção para o fato de que tais interações não envolvem apenas os três atores aqui focados, outros também podem se apresentar em contextos ou situações específicas.

As políticas sociais, em geral, são sugeridas pelo pessoal do Estado. Na maior parte das vezes, são resultantes

das exigências feitas pelos setores mais prejudicados pelo processo de acumulação capitalista, em particular pelos trabalhadores industriais que possuem maior propensão à ação coletiva mas que devem também dispor de certo nível de independência e organização. É comum que os capitalistas resistam, pelo menos até se sentirem de alguma forma envolvidos pelos dilemas que as políticas vêm solucionar, ou ao perceberem vantagens econômicas com sua implantação (SWAAN, 1988).

Referenciando-se na concepção neoinstitucionalista histórica sobre o papel desempenhado pelo Estado como ator autônomo – mas reconhecendo também que se deve avaliar seriamente a relação estrutural que possui com a economia capitalista e com a necessária obtenção de legitimidade, nos termos de Offe e Rounge (1984) – determina-se que o Estado não figura como mero executor de interesses, assim como também não é um aparelho unificado e, necessariamente, coerente, ou, menos ainda, uma estrutura isenta. O Estado contemporâneo é um aparato de instituições, dotado de grande poder de agenda, que age com interesses próprios e interfere na operação da economia

capitalista. Inversamente, também vive sob uma ininterrupta pressão, de um lado resultante do constrangimento estrutural, proporcionado pela economia capitalista e suas agências internacionais e, de outro, exercida pelos diversos atores que se articulam na sociedade.

Os agentes da administração executiva são o pessoal do Estado. Este grupo é composto basicamente por políticos, técnicos e intelectuais orgânicos que podem agir, mais ou menos, autonomamente, dependendo do ambiente institucional político em vigor. Superficialmente, aponta-se como razões elementares que condicionam sua ação autointeressada: os políticos buscam sua própria preservação em postos de poder e legitimidade, enquanto os técnicos tendem a realizar aspirações corporativas e buscar ascensão pessoal, já os intelectuais operam no sentido de alcançar certos resultados frente a diagnósticos traçados.

Os capitalistas encontram-se partidos em “frações de classe”. Numa perspectiva próxima a Poulantzas (2000), e à leitura realizada por Santos (2002) de Wright, é possível subdividi-

los, primeiramente, em três segmentos⁴: os capitalistas vinculados ao capital monopolista-financeiro, os empresários associados ao setor multinacional e os empresários nacionais propriamente ditos. A primeira fração tem sua posição derivada dos grandes fluxos de capitais oriundos do sistema bancário e financeiro, e seus interesses, via de regra, jamais estão restritos às fronteiras nacionais. A segunda fração é composta pelos empresários que administram filiais de grandes grupos multinacionais, que assim radicam seus investimentos e preocupações no espaço nacional, mas valem-se de tecnologia importada. Sua concorrência se opera por excelência no mercado mundial e, por isso, embora possam ser afetados por mudanças na configuração do mercado, dispõe de maior capacidade de adaptação a diferentes ambientes competitivos, tendo, por isso, maiores condições de operar modificações no regime de produção. A terceira fração é a formada pelos empresários autenticamente nacionais que podem dispor de níveis de

⁴ Que podem ser multiplicados ao se inserir outras frações diversas das consideradas. Duas que possuem inegável relevância são a da agroindústria e a voltada para a exploração de riquezas naturais – como é o caso do poderoso setor de mineração.

competitividade diferentes, mas que possuem em comum o fato de organizarem seus negócios e investirem a totalidade – ou a quase totalidade – de seus recursos no espaço nacional; o que os leva a serem dependentes de ambientes caracterizados por uma concorrência menos acirrada.

Além disso, partindo de Gourevitch (1986), pode-se agrupar os capitalistas segundo a finalidade de sua produção. Ou seja, um setor multinacional pode voltar sua produção para dentro do mercado nacional, enquanto um grupo empresarial nacional pode estar voltado para o mercado global. Neste caso, as configurações de mercado podem levar capitalistas multinacionais e nacionais a aproximarem-se em termos de demandas por políticas e objetivos de mercado, mais do que com seus pares de primeira vista.

É fato que com o avanço do capitalismo, os limites de fronteiras entre empreendimentos tendem a ser menos representativos, assim como os nichos de mercado se entrelaçam. Atualmente, os donos de indústrias dispõem de seus próprios bancos, ou aplicam a maior parte de suas reservas no sistema financeiro, bem como os

banqueiros se apropriam de empresas do setor produtivo. Ainda assim, não se pode desconsiderar que há diferentes níveis de “preocupação” entre os capitalistas que têm a maior parte de suas finanças investidas neste ou naquele setor, neste ou naquele país.

Considera-se que há maior segmentação entre o setor produtivo e o financeiro do que entre empresas multinacionais e nacionais. A diferença essencial entre os dois últimos reside, portanto, no grau de vulnerabilidade em configurações distintas de mercado e nos termos de capacidade de adaptação a novos regimes produtivos. Por isso, na escolha do ator que atua no processo de elaboração das políticas sociais, empregar-se-á uma expressão genérica – como “firma” ou simplesmente “capitalistas” –, para designar o conjunto das empresas do setor produtivo; sendo que, se for necessário, ressalta-se sua origem (se multi ou nacional) e a finalidade de sua produção (se para “fora” ou para “dentro” do mercado nacional). Na medida do possível, buscar-se-á investigar seu movimento a partir de suas associações de classe ou partidos afins. Há dificuldades neste intento porque nem sempre a forma de interlocução é

rastreável, posto que o capitalista pode dispor de mecanismos de acesso direto aos tomadores de decisão, conforme demonstra Diniz (1997) ao examinar o caso brasileiro. Quando necessário, deve-se tomar a precaução de buscar identificar heterogêneos pontos de acesso à cadeia decisória; exemplos podem ser as bancadas que se constituem em torno de determinados temas.

Em geral, como citado anteriormente, os capitalistas têm resistência à criação de políticas sociais. Mas, sob a lógica da “interdependência”, tal como empregada por Swaan (1988), eles podem render-se a elas, se compreenderem, por exemplo, sua vinculação à sobrevivência ou manutenção do sistema de acumulação; podem ser convencidos também se perceberem ganhos reais com sua implementação, como mostra Delgado (2001) ao analisar os empresários brasileiros quando avaliam que a previdência poderia converter-se em fundo de investimentos. Portanto, a adesão empresarial às políticas sociais depende do plano mental, da compreensão de que esta é uma opção

coincidente com seus interesses materiais.

A classe trabalhadora é o terceiro ator e constitui uma das principais clientelas de programas sociais. Em certas condições, ela se antecipa ao próprio Estado, por exemplo, ao criar suas próprias “caixas previdenciárias”, como demonstra Santos (1979), que analisa a origem da previdência social brasileira. Consideram-se trabalhadores aqueles que, por não possuírem meios de produção, são obrigados a vender sua força de trabalho. Eles podem se encontrar em distintas posições na estrutura de classes, diferenciados segundo critérios de posse de ativos, dominação e exploração (WRIGHT, 1992; WRIGHT, 1994; FIGUEIREDO SANTOS, 2002). De acordo com Lobo (2005), os trabalhadores também se distinguem segundo sua relação com o mercado formal de trabalho. Trabalhadores do comércio e de serviços, gerentes, autônomos, desregulamentados, liberais, os de “dentro” e os “de fora” do mercado formal de trabalho, dentre outros; cada posição ou fração da classe tem uma possibilidade diferenciada de alcançar níveis de consciência, organização e ação coletivas. Ressalta-se o papel do

segmento potencialmente mais combativo da classe trabalhadora que, por isso, possui maior atividade na interação de onde nascem as políticas sociais: trata-se dos trabalhadores empregados na indústria.

Do ponto de vista exógeno à classe, percebe-se que seu poder deriva, antes de mais nada, do regime de produção encontrado no ambiente econômico. É ele quem impõe a quantidade de trabalhadores empregados e o nível de sua importância na esfera produtiva. No aspecto endógeno à classe, sua influência nas articulações políticas depende primeiramente de sua conformação em ator político o que se liga ao problema da natureza de suas organizações – se autônomas e combativas ou tuteladas pelo Estado – e à sua capacidade de atuar de forma independente, com partido e um programa autênticos (ESPIN-ANDERSEN, 1991; DELGADO, 2001). Além disso, é necessário identificar o aspecto “consciência de classe”, nos termos de clareza quanto as suas demandas, tarefas e identidade política, o que traz a tona o plano mental (e porque não, ideológico) deste

na passagem da arena social para a cena política.

Bebendo em Przeworski (1989), registra-se que a opção dos partidos representantes da classe trabalhadora, por fazer aliança com agremiações que falam em nome de outras classes, especialmente as de proprietários, criam um dilema perverso de difícil solução. Em condições democráticas normais, é difícil obter sozinho uma maioria eleitoral significativa, posto que os trabalhadores não são numericamente hegemônicos na sociedade, de forma que a aliança se torna uma das únicas opções de lograr maioria parlamentar para suas proposições (inclusive as referentes a políticas públicas), ou, no caso de alcançar o executivo, de governabilidade para sua administração. Mas, por outro lado, essa mesma estratégia leva ao afastamento de consideráveis parcelas da classe que perdem a vinculação identitária com seu partido e representantes políticos.

Uma vez apresentados os protagonistas, passa-se a identificar quais fatores determinam o peso específico dos atores, a percepção do elenco de opções disponíveis para cada um, bem como suas possibilidades de ação e interação coordenadas ou

conflituosas. A resposta depende de uma ordem de fatores estruturais e conjunturais, entrelaçados naquilo que se chamará de “ambiente institucional”.

Observando o Neoinstitucionalismo Histórico (SKOCPOL, 1985; IMMERGUNT, 1996; HALL and TAYLOR, 2003; CONDÉ, 2004; PIERSON and SKOCPOL, 2008) e a Teoria da Regulação (BOYER, 1990; THÉRET, 1998), tem-se os meios para modelar dois ambientes institucionais que circunscrevem e afetam os atores: um econômico e outro político. Para ampliar a abrangência da categoria e aprofundar seu poder explicativo, subdividi-se o ambiente institucional econômico em duas esferas: uma interna à firma e outra externa à firma. A “esfera interna” refere-se basicamente ao regime de produção de onde derivam os primeiros dilemas de coordenação. Aqui, a estrutura da empresa é montada sob uma lógica mais ou menos hierárquica, mais ou menos opressora, que emprega mais ou menos mão de obra. Este é o espaço do conflito por excelência entre capital e trabalho e, portanto, o local onde os trabalhadores radicam seu poder de barganha e onde se gesta sua consciência de classe.

Sumariamente, vê-se que na “esfera externa à firma” as empresas empreendem a circulação de mercadorias, encontram a orientação para suas prioridades de produção e percebem os dilemas competitivos que devem enfrentar; ao mesmo tempo, interagem com outros atores exógenos a ela, tais como sindicatos e demais empresas. É nesta esfera que se verifica a resultante da interação entre firma e Estado de onde deriva aquilo que Delgado (2001) denomina “configurações de mercado”.

O ambiente institucional político é caracterizado pelas regras do jogo político circunscritas pelo regime em vigor, se democrático ou autoritário, se mais ou menos centralizado. É também onde se verifica: o marco legal que normatiza os padrões da disputa pelo poder, a abrangência da ação do governo na relação com outros poderes, a capacidade de decisão e implementação do executivo, as oportunidades de veto, os pontos de acesso de outros atores à cadeia decisória, bem como as janelas de oportunidade conjunturais. Aqui se mensura o grau de autonomia do pessoal do Estado em relação aos outros

atores, bem como seus padrões de interação.

Para determinar o potencial de o governo decidir e agir empregar-se-á a categoria “nível de capacidade”. Dependendo das regras institucionais formais, da conjuntura política e econômica e da pressão de outros poderes e atores, o executivo pode gozar de maior ou menor poder decisório, ou seja, de maior ou menor nível de capacidade.

Os ambientes institucionais também são constituídos por uma dimensão simbólica que confere legitimidade a determinados padrões de práticas e naturaliza certas normas e ideias⁵. Tomando o problema segundo a categoria “ideologia”, avalia-se que cada ambiente é composto por um conjunto de instituições estruturadas materialmente e que se encontram associadas a um pensamento dominante. No caso, prática e ideia se retroalimentam de maneira que se torna possível, por exemplo, compreender porque em um ambiente institucional

⁵ Esta é uma dimensão que se torna mais compreensível nos termos do institucionalismo sociológico, posto que diz respeito aos contextos cognitivos; embora aqui seja abordado como derivação de instituições formais.

econômico, caracterizado pela configuração de mercado aberto, a ideologia liberal tende a ser dominante e vice-versa.

Portanto, os ambientes institucionais econômico e político são particularidades histórico-temporais, caracterizadas por instituições estruturais e subjetivas, as quais estabelecem regras que orientam práticas variadas.

A seguir se apresentam quatro exemplos que objetivam permitir a visualização de situações possíveis em regimes democráticos.

Um ambiente institucional político marcado por práticas democráticas, em que o governo possui baixo nível de capacidade e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera interna à firma se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente fordista. Ao mesmo tempo, na esfera externa a firma, a resultante da interação entre capitalista e Estado é uma coordenação que se caracteriza pela manutenção do mercado fechado. Neste caso, o pessoal do Estado fica sensível às pressões que emanam da sociedade; um ator muito relevante é a classe trabalhadora, posto que ocupa um

lugar central no processo de produção e não sofre repressão, o que tende a lhe permitir organizar-se de forma autônoma; e os capitalistas podem tornar-se mais sensíveis a aceitar o custeio de programas sociais, uma vez que podem repassar os custos para os consumidores locais.

Um ambiente institucional político marcado por práticas democráticas, em que o governo dispõe de baixo nível de capacidade e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera interna afirma-se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente fordista. Ao mesmo tempo, na esfera externa à firma, a resultante da interação entre capitalista e Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial, diminuindo sensivelmente o grau de proteção às empresas instaladas no espaço nacional. Neste caso, o pessoal do Estado permanece sensível às pressões que emanam da sociedade; a classe trabalhadora continua sendo um ator relevante, porém os capitalistas, com acréscimo de poder às frações vinculadas aos capitais multinacional e financeiro, tornam-se menos sensíveis a

aceitar o custeio de políticas sociais, uma vez que a competição com o capital e os produtos externos se torna mais acirrada e as tarifas passam a limitar condições de concorrência.

Um ambiente institucional político, caracterizado por práticas democráticas, no qual o governo dispõe de baixo nível de capacidade e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera interna à firma se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente toyotista. Esta, por sua vez, diminui o número de empregados, reforma as relações dentro da empresa, flexibiliza e terceiriza tarefas, ao mesmo tempo em que, na esfera externa à firma, a resultante da interação entre capitalista e Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial. Nesse caso, o pessoal do Estado permanece sensível às pressões que emanam da sociedade; o ator mais relevante torna-se o capitalista adaptado ao novo paradigma produtivo e arredo ao custeio de políticas sociais e os trabalhadores perdem enormemente seu poder de barganha, diminuindo assim sua capacidade de ação na interação com os outros atores.

Já um ambiente institucional político, marcado por práticas democráticas, nas quais o governo dispõe de alto nível de capacidade, possui meios de superar os pontos de incertezas estratégicas e cruza-se com o ambiente institucional econômico, cuja esfera interna à firma se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente toyotista. Ao mesmo tempo em que, na esfera externa à firma, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial. Neste caso, o pessoal do Estado ganha certa “blindagem” em relação às pressões que emanam da sociedade, elevando seu poder decisório e destacando-se na relação com os fortalecidos capitalistas, enquanto os trabalhadores permanecem em uma posição secundária nas interações que se processam.

Chama-se a atenção para o fato de que a preocupação nesta fase do trabalho é elencar tendências. Por exemplo, os casos listados não levaram em consideração a dinâmica das cadeias decisórias ou a natureza das organizações da classe trabalhadora, aspectos vitais para a compreensão da ação dos atores. Não há como definir o

formato do Regime de Bem-Estar sem que todas as variáveis sejam consideradas.

Por outra parte, insiste-se que os termos da análise devem ser tomados de forma articulada, pois se considerar-se apenas o peso relativo dos atores, por exemplo, poderia se incorrer no erro de imaginar que os formatos de Regimes de *Welfare* acompanham a configuração da distribuição de poderes entre eles. Ou seja, quando o pessoal do Estado é o ator mais proeminente, poderia se aventar que o Regime tenderia ao corporativismo; quando os capitalistas são mais fortes, tenderia ao liberal residual; e quando o poder dos trabalhadores se elevasse sobre os demais, o Regime tenderia a ser universalista. Isso porque: políticas baseadas na repartição de recursos e na capitalização administrada pelo Estado são mais benéficas ao pessoal do Estado; já as residuais favorecem aos empresários, porque diminuem seus gastos e criam nichos de investimentos; e, por fim, políticas mais universalizantes garantem proteção ao trabalhador, independentemente de sua posição no mercado, se empregado ou desempregado, o que reduz sua insegurança.

Se fosse assim, como compreender, por exemplo, que no caso brasileiro o processo de universalização de direitos nos primórdios do regime de Bem-Estar teriam sofrido a resistência dos próprios trabalhadores como demonstrado por Santos (1979)? Isso só se explica através da verificação do leque de opções daqueles que já eram contemplados por seus próprios fundos de aposentadorias e pensões. Nesse caso particular a universalização poderia representar para muitos a ameaça de corrosão de benefícios resultante da ampliação do escopo de amparo. Portanto, deve-se considerar as escolhas disponíveis que aparecem à frente dos atores em cada etapa da montagem do Regime. De maneira semelhante, Esping-Andersen (1991) e Przeworski (1989) demonstram que ainda que a classe trabalhadora tenha motivações suficientes para exigir a ampliação de direitos, ela nunca alcançaria seu propósito isoladamente, posto que jamais foi politicamente hegemônica em lugar algum do mundo capitalista. Dessa maneira, para expandir a proteção ela teve de participar de coalizões. Portanto, o formato dos *mixes* de Bem-Estar depende não de um dos termos, mas da conjugação das três dimensões.

Para afinar ainda mais a estratégia de compreensão, associados aos ambientes, são também relevantes, em contextos específicos, outras três variáveis: a dependência de trajetória das políticas já existentes, o ator eventual que surge da estratificação oriunda de demandas ou políticas realizadas e o ambiente internacional com suas agências e flutuações. Tomados os três elementos em níveis, classifica-se os dois primeiros como pertencentes a um plano micro em relação aos ambientes, posto que interferem em pontos específicos do Regime; enquanto o último pode se encontrar tanto neste mesmo nível micro, quanto em um plano mais abrangente que o próprio Regime, posto ao lado ou até acima dos ambientes institucionais domésticos.

No que concerne à percepção de opções possíveis dos atores, uma variável que deve ser considerada é a *path dependency* (CONDÉ, 2004; PIERSON and SKOCPOL, 2008). Quando alguma política social se encontra em vigor, seu custo de mudança torna-se alto; como gera uma clientela e se naturaliza aos olhos de amplas camadas da sociedade, mesmo que um governo detenha elevado nível

de capacidade, suas condições de erradicá-la são extremamente limitadas.

Outra variável que pode influir no processo de produção, trajetória e manutenção das políticas sociais é o que se chamará aqui de “ator eventual”. Quando Ellen Immergut (1997) descreve o processo de construção do aparato de saúde pública na França, Suíça e Suécia, ela observa o comportamento contextualizado do “médico”. Neste caso, enxerga este como um ator central para a compreensão de como a saúde pública na Suécia se tornou muito mais universal do que o modelo consolidado na Suíça. Ele é relevante no contexto do processo de produção de específicas políticas sociais, assim como os *crafty* de Swaan (1988) são consideráveis apenas em determinadas experiências nacionais. No caso, o médico é um ator importante quando se observa a política de saúde, mas é totalmente irrelevante quando o tema é, por exemplo, educação. Como Delgado (2001) demonstra, a despeito do peso que ocupa nas interações sociais na França, os *crafty* não se tornam um ator verificável na dinâmica social e política no Brasil. Na mesma linha, Esping-Andersen (1991; 1995) sugere que a

política social gera estratificação, de forma que se pode interpretar que o beneficiário de um serviço social é um ator fundamental na preservação da política que o contempla – e apenas em relação a ela.

Dessa forma, compreende-se que em determinados contextos outro elemento deve ser incorporado nas interações para apreciar corretamente a dinâmica que opera em pontos específicos da agenda social. O “ator eventual” pode possuir uma natureza diversa – ele pode ser membro de uma categoria profissional, habitante de uma região ou usuário de um serviço público – e ser, ao mesmo tempo, relevante na elaboração e/ou manutenção de dada política social e totalmente irrelevante na elaboração/manutenção de outra.

O ambiente internacional também é um fator que influencia o formato dos Regimes de Bem-Estar. Em primeiro lugar, se encontram as agências. Aquelas a serviço do imperialismo exercem pressão sobre os países ao orientar a aplicação de determinados padrões de práticas econômicas e políticas. Tal intervenção pode variar em grau, de mera recomendação à intervenção militar, mas raramente é desconsiderável. Existem também

outras entidades supranacionais como as que promovem monitoramento, exemplos são as organizações ambientais ou as voltadas ao acompanhamento das populações que vivem sob risco em diversos países. Em segundo lugar, estão as próprias condições globais, que podem impor os efeitos de crises econômicas internacionais às unidades nacionais. Conforme determinado por Gourevitch (1986), a crise pode gerar demandas que levam à elaboração de múltiplas políticas públicas.

CONCLUSÃO

Após breve sobrevoo aos conceitos e teorias, o que se pretendeu apresentar foi um referencial teórico de nível intermediário de abstração que leva simultaneamente em consideração a ação dos atores e as instituições encontradas em cada época e lugar.

À guisa de conclusão, sintetiza-se o acima exposto, da seguinte maneira: partindo do suposto que se trata de um fenômeno nacional, o formato variado das políticas sociais e, conseqüentemente, dos Regimes de Bem-Estar, derivam de certas configurações que determinam o peso,

as opções e as relações conflituosas ou coordenadas dos atores: pessoal do Estado, capitalistas e trabalhadores. Considera-se que as condições em que a classe se configura em ator que atua na arena política variam e o Estado, imerso em um ambiente mais amplo que ele, interage ativamente com outros atores no processo de elaboração de sua agenda social. O poder relativo de cada ator, sua percepção de opções possíveis e suas interações são balizadas pelo cruzamento entre os ambientes institucionais econômico e político. Em contextos específicos, e com relevância variável, a compreensão do Regime de Bem-Estar depende da consideração no plano macro, do ambiente externo ao espaço nacional, e, no plano micro, da ação de agências internacionais, das políticas já consolidadas e do ator eventual que atua em pontos específicos da agenda social.

ABSTRACT

Based on the connections between theories that emphasize the role of actors and theories that analyze the perspective of the institutions, this study aims to present a new theoretical referential that lists variables able to determine the most relevant contextual aspects which social policies, that

characterized a given Welfare Regime, are produced. The specificity is the result of the relationship among, at least, three actors: personnel State, capitalists and workers. The interaction of these actors is immersed in two institutional environments: political and economic. The intercession of specific types of environments determines the "weight" for each actor, their range of possible choices of action and the type of relationship that may tend from the conflict to cooperation. Besides these factors, are also relevant in specific contexts: the eventual actor that emerges from the stratification originating from the demand or effected policies, the dependency of the existing policies trajectory, the international environment and its agencies.

KEYWORDS: Social Policies; Welfare Regimes; Actors; Institutions

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação – uma análise crítica*. Tradução: Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.
- CONDÉ, Eduardo Salomão. *Laços na diversidade – a Europa social e o welfare state em movimento (1992-2002)*. Tese de Doutorado, 2004.
- CONDÉ, Eduardo Salomão. Um mosaico ladrilhado: instituições, institucionalismos, Variedade de Capitalismo e Welfare. In: SALGADO, Gilberto Barbosa. (org.). *Cultura e Instituições Sociais*. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DELGADO, Ignácio. *Previdência social e mercado no Brasil*. São Paulo: LTR, 2001.
- DRAIBE, Sônia. O “welfare state” no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje, número 7*. Rio de Janeiro, 1992.
- DRAIBE, Sônia. O Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In.: HOCHMAN, Gilberto; ARRENTCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed FIOCRUZ, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. Tradução: Dinah da Abreu Azevedo. *Lua Nova, número 24*. São Paulo, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. Tradução: Simone Rossi Pugin. *Lua Nova, número 35*. São Paulo, 1995.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Tradução: Cid Knipel Moreira. *Lua Nova, número 28-29*. São Paulo, 1993.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de bem-estar social. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, número 46*. Rio de Janeiro, 1998.
- FIGUEIREDO SANTOS, José Alcides (2002). *Estrutura de classes no Brasil*.

Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e IUPERJ, 2002.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. New York: Cornell University Press, 1986.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. Tradução: Gabriel Cohn. *Lua Nova*, número 58. São Paulo, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, A. *Políticas Públicas: Seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral*. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMMERGUT, Ellen M.. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Tradução: Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 30 – fev. São Paulo, 1996.

LOBO, Valéria Marques. *Os Elos e os nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil*. Tese de Doutorado, 2005.

MELO, Marcus André B. C. de. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1992.

OFFE, Clauss e RONGE, Volker. Poder da sociedade e instituições políticas. In:

OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Tradução: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PERES, Paulo Sérgio (2008). Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 23, número 68, outubro, 2008.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda. El Estruturalismo Histórico em la Ciencia Política Contemporánea. Tradução: Lucía Tiscornia. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volume 17, número 01. Montevideo, 2008.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução: Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução: Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas – algumas observações. *Civitas*, volume 5, número 1, janeiro-junho. Porto Alegre, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1994.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SWAAN, Abraan de. *In care of the State: health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press, 1988.

THÉRET, Bruno. A Teoria da Regulação e as transformações contemporâneas do sistema internacional dos Estado e da economia mundial. In.: THÉRET, Bruno e BRAGA, José Carlos de Souza (org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Tradução: Bernado Ricupero. *Lua Nova, número 58*. São Paulo, 2003.

WRIGHT, Eric Olin. *Clases*. Tradução: Ángel Manuel Faerna Garcia Bermejo. México: Segulo Veintiuno Ed, 1994.

WRIGHT, Eric Olin. Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de la estructura de clases. Tradução: Andrés de Francisco. *Zona Abierta 59/60*, 1992.