

# Processos de generificação e racialização nas políticas públicas de bem-estar social: o caso do Reino Unido

*Generalization and racialization processes in public policies in social welfare: the case of the United Kingdom*

Thiago Romão de Alencar\*

## Resumo

Esse artigo aborda a inserção das mulheres trabalhadoras na estrutura de bem-estar social através de um panorama histórico das políticas sociais desenvolvidas no Reino Unido desde o início do século XX. A partir da análise de algumas dessas políticas, discuto os critérios que as estruturavam e a interação entre classe, gênero e raça na redefinição que o Estado de Bem-Estar impôs às relações familiares, à cidadania e à noção de trabalho assalariado, tendo como pano de fundo algumas perguntas em mente: qual a relação dessa expressiva fração da classe trabalhadora com os benefícios do Estado de Bem-Estar britânico? O que a lógica de tais políticas ocultava e ao mesmo tempo reforçava? A partir das críticas feministas e da teoria da reprodução social à obra clássica de Esping-Andersen, mostro como o Estado de Bem-Estar no Reino Unido serviu para fortalecer determinados papéis sociais de gênero nesta sociedade.

**Palavras-chave:** Reino Unido; mulheres trabalhadoras; políticas sociais.

## Abstract

*This article addresses the inclusion of working women in the structure of social welfare through a historical overview of the public policies developed in the United Kingdom since the beginning of the 20th century. Based on the analysis of some of those social policies, I discuss the criteria that structured them and the interaction between class, gender and race in the redefinition that the welfare state imposed on family relations, citizenship and the notion of wage labor, against the background of some questions in mind: what is the relation of this expressive fraction of the working class to the benefits of the British welfare state? What did the logic of such policies conceal and at the same time reinforce? From feminist critiques and social reproduction theory to the classic work of Esping-Andersen, I show how the welfare state in the UK has served to strengthen the social roles of gender within this society.*

**Keywords:** *United Kingdom; female workers; social policies.*

---

\* Doutorando em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Em 20 de julho de 1957, o primeiro-ministro conservador Harold Macmillan declarou, em um comício na cidade de Bedford, que “o povo britânico nunca vivera tão bem até então”<sup>1</sup>. O regime fordista de produção e acumulação capitalista, associado à institucionalização do Estado de bem-estar social, traduzira-se, no imediato pós-Segunda Guerra, em crescimento econômico e certa estabilidade social. Assistiu-se a uma profunda reforma da ossatura material do Estado daquele país, pautada nas mudanças econômicas ocorridas e nas necessidades do desenvolvimento capitalista do período. Central para esse rearranjo econômico e institucional era o papel racionalizador de um Estado de novo tipo, que apostava em determinado tipo de planificação da economia visando garantir os investimentos, aquecer a economia e estimular os gastos públicos e privados.

Inspirados em políticas keynesianas, os governos do período buscaram, a partir de medidas macroeconômicas de diversos tipos, controlar a demanda interna de forma a sustentar a produção de massas característica do fordismo, o que significava a ampliação do papel do Estado na economia de forma nunca antes vista na história do capitalismo. Ao mesmo tempo, o período assistiu ao desenvolvimento e ampliação sem igual de políticas públicas assistencialistas e de serviços públicos de diversos tipos, tanto como forma de reconstruir o país da devastação da guerra, como para contrapor ao avanço da influência da União Soviética e de seu regime planificado e estatizado em diversas áreas da economia. Uma estrutura previdenciária e de bem-estar social, com serviços de saúde pública, habitação, planejamento urbano, transporte, educação caracterizou o período que, graças também ao crescimento econômico exponencial nas três décadas subsequentes à Segunda Guerra, ficou conhecido como os *trente glorieuses*, as três décadas gloriosas douradas do capitalismo, cuja estrutura política seria os Estados de bem-estar da Europa Ocidental. A classe operária havia enfim chegado ao paraíso, parafraseando um filme da época.

No entanto, essa é apenas uma parte da história. Esse trabalho abordará a relação das mulheres com a estrutura previdenciária e de bem-estar social erigida no período. Partindo de um histórico das políticas sociais precursoras daquelas do pós-Segunda Guerra, pretendo alcançar uma maior compreensão do que significaram de fato as políticas de bem-estar social, os critérios que as estruturavam e a interação entre gênero e classe na redefinição que o Estado de bem-estar impôs às relações familiares, à cidadania e à definição de trabalho assalariado.

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/20/newsid\\_3728000/3728225.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/20/newsid_3728000/3728225.stm)>. Acesso em 08/06/2019.

### **A construção do Estado de bem-estar britânico no contexto do pós-Segunda Guerra**

Ao longo da primeira metade do século XX, a Grã-Bretanha assistira a um reordenamento do seu espectro político, com o Partido Trabalhista assumindo o papel de segundo maior partido do parlamento, tomando o lugar outrora ocupado pelo Partido Liberal, processo em muito ligado às mudanças ocorridas com relação à ampliação do direito de voto ocorrida a conta-gotas desde fins do século XIX. Com o ostracismo dos liberais a partir da década de 1920, o bipartidarismo assumiu feições classistas explícitas no parlamento britânico, e a vitória trabalhista em 1945, com a eleição de Clement Attlee para o cargo de primeiro-ministro, pareceu abrir um novo caminho para a classe trabalhadora daquele país, pela primeira vez em um governo de maioria trabalhista.

O que se seguiu foi o estabelecimento de um Estado de bem-estar social que apareceu como resultado dos conflitos de classe do período, na esfera interna como parte da solução para a crise capitalista e resposta à organização da classe trabalhadora britânica; na esfera externa como forma de fazer frente ao avanço político-ideológico dos soviéticos, acompanhando o movimento mais geral das metamorfoses por que passava a forma-Estado na Europa ocidental do pós-guerra. O *boom* do capitalismo europeu nos trinta anos seguintes deveu muito a esse rearranjo político ancorado nas políticas macroeconômicas keynesianas. No caso específico da Grã-Bretanha, um modelo corporativista de cariz liberal<sup>2</sup> se impôs e teve como principal protagonista o Partido Trabalhista, que se impôs como principal fiador dos compromissos de classe que este modelo demandava.

Não custa lembrar do imediato contexto europeu ao fim da guerra: além da importância fundamental da União Soviética para a vitória dos Aliados no conflito, a resistência nos países ocupados em grande parte foi empreendida por trabalhadores armados e por militantes comunistas. Esses dois fatores trouxeram questões relevantes para o contexto político de um continente a ser reconstruído e que, em muitos casos, tivera grande parte de sua classe política dizimada ou desmoralizada perante o seu comportamento frente à ascensão nazista. Um dos problemas mais graves era justamente a participação central da União Soviética e o significado que a guerra assumiu: mais que uma disputa entre democracias liberais e ditaduras nazifascistas, o conflito mundial, para os soviéticos e para os que os apoiaram, significou uma “disputa de *Estados e modos de acumulação*. Capitalismo e socialismo. Contra o nazismo lutaram as potências democráticas

<sup>2</sup> Corporativismo sendo entendido aqui como “uma estrutura política no interior do capitalismo avançado que integra grupos organizados de produtores socioeconômicos através de um sistema de representação e interação cooperativa mútua no nível das lideranças e de mobilização e controle social no nível das massas” (Panitch, 1986, p. 136, tradução nossa).

liberais mas também milhões de revolucionários. [...] O binômio não era só a luta entre democracia e fascismo. Mas também entre Estado e poder revolucionário” (Varela, 2018, p. 120). Desta forma, duas questões tornaram-se centrais para a direção que os esforços de reconstrução tomariam, como bem explica Varela (2018, p. 104):

Terminada a Segunda Guerra Mundial, havia centenas de milhares de trabalhadores armados em toda a Europa. Como desarmá-los? Como reduzir o conflito à luta entre democracia e fascismo, entre regimes políticos, expurgando a revolução, mantendo o Estado capitalista na Europa Ocidental inquestionável?

De duas formas: negociando com a URSS e convencendo os partidos comunistas a depor armas; e construindo o Estado social, o pacto social europeu, em que o capitalismo teria um travão a si próprio – a garantia da segurança de emprego (Varela, 2018, p. 104).

É nessa conjuntura histórica que o Estado de Bem-estar é erguido na Europa. Importante salientar que, no caso do Reino Unido, diversos autores (Miliband, 1979; Panitch, 1976; Saville, 1967; Coates, 1975) apontam com ressalvas os avanços de 1945, tratando-os mais como continuções das políticas do período da guerra em tempos de paz do que qualquer outra coisa. Para Saville (1967), a fama posterior do primeiro governo trabalhista do pós-guerra – estatista, radical e inovador – seria resultado tanto da forte campanha conservadora contra o governo, como da própria propaganda trabalhista, ansiosa em apresentar-se sob pressupostos diferentes da política britânica até então e ressaltar o seu ineditismo. Durante a guerra ainda, por exemplo, integrantes do governo conservador admitiam que os controles impostos à indústria deveriam ser mantidos por um tempo após a guerra até que a economia se estabilizasse. Por mais que discordassem com relação à intensidade da aplicação de suas políticas, trabalhistas e conservadores concordavam quanto ao teor fundamental do novo papel do Estado no pós-guerra perante a economia. Assim, ao assumirem o governo, os trabalhistas já partiam de certa *expertise* adquirida no governo anterior, cuja maior parte da estrutura estatal desenvolvida no governo de coalizão da guerra liderado por Churchill – como os órgãos tripartites e as instituições de controle da demanda e da produtividade – estava mantida.

A defesa do pleno emprego e a extensão da previdência e do bem-estar também eram vistas como essenciais para a manutenção da coesão social, pois a lembrança da forte militância trabalhadora do entreguerras e o sucesso soviético ainda eram vivos. O relatório Beveridge, de 1942 – cuja conclusão da investigação parlamentar foi a necessidade de maior intervenção do Estado em áreas sociais para salvar a economia britânica no período de guerra e após o fim desta – serviu

para dar sustentação parlamentar, científica e oficial a tais mudanças. E o sentimento se espalhou por toda a Europa. Como ressalta Varela (2018, p. 117), um dos principais resultados da Segunda Guerra foi o crescimento e *consolidação* do Estado, a partir da “manutenção da força de trabalho (cuidados de saúde); formação da força de trabalho (educação e formação profissional); política fiscal; dívida pública e orçamento público; gestão dos espaços coletivos e transportes, etc”.

A experiência singular do período foi, portanto, a construção da máquina do *Welfare State* propriamente dita, na qual a criação de um sistema de saúde público e universal, o *National Health Service*<sup>3</sup> (NHS), aparece como símbolo. Inspiradas e estimuladas pelos apontamentos contidos no relatório Beveridge, as novas políticas estatais de habitação, educação, emprego, saúde e assistência social tinham por mote abarcar todos os cidadãos, e não apenas os mais necessitados. Em suma, o relatório, preocupado com a situação em que vivia o povo britânico, vinculava o pleno emprego à sustentação de tais políticas, e “pretendia, através da completa racionalização do sistema de seguros sociais vigente, inovar e superar as experiências realizadas até então, formulando um modelo que atendesse toda a população mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade” (Pereira, 2008, p. 112). Tais medidas, somadas às primeiras nacionalizações implementadas no período<sup>4</sup>, instauraram uma nova hegemonia, pautada em novos valores e numa nova visão de mundo que trouxe para o centro do espectro político a socialdemocracia europeia, que viveu seu período de ápice eleitoral, ocupando governos no próprio Reino Unido – no caso dos trabalhistas – e também na Escandinávia, entre outros. Segundo Varela (2018, p. 115),

Foi preciso, no fim da Segunda Guerra Mundial, com a derrota nazi realizada com os trabalhadores armados, a escassez real de força de trabalho pela mobilização para a guerra, e a própria devastação física de uma parte da população, para nascer um corpo de reformas inéditas – que configuravam, de forma diversa consoante o país (no tipo de serviços prestados e origem das receitas), de um conjunto amplo que garantia a proteção de quem trabalhava, desde a infância até à morte. O Estado, do berço à cova. Deixando pra trás a dependência da família, a insegurança do desemprego, a mendigagem do assistencialismo arbitrário (Varela, 2018, p. 115).

No entanto, tal modelo, que se espalhou por boa parte da Europa ocidental

<sup>3</sup> Serviço Nacional de Saúde britânico.

<sup>4</sup> As indústrias de carvão, gás, luz e o transporte ferroviário foram nacionalizados pelo governo Attlee.

e os EUA, não foi unívoco. Pelo contrário, o plano Rehn-Meidner<sup>5</sup> em nada se assemelhava ao Contrato Social<sup>6</sup> ou ao plano de recuperação econômica que gerou o chamado “milagre alemão” a partir dos anos 1950. Não por acaso, os três exemplos mencionados – Suécia, Reino Unido e Alemanha, respectivamente – exemplificam os tipos de regime de bem-estar social teorizados por Esping-Andersen (1990), um dos principais estudiosos do tema. Fundamental para se entender esse período do capitalismo, é sobre sua teoria que me debruçarei agora, apontando brevemente seus principais pontos relacionados à temática desse artigo, preparando o terreno para a posterior crítica de alguns desses pontos a partir do caso da Grã-Bretanha.

### **Desmercantilização e regimes de bem-estar: a teoria de Esping-Andersen**

A pioneira obra de Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, publicada em 1990, chamou a atenção pela ampla gama de países que abordou em seu estudo comparativo, o extenso uso de estatísticas, a inovação em sua conceituação e tipificação do fenômeno do bem-estar social. Coube a Esping-Andersen reconhecer tanto o peso da estrutura em constante mudança do capitalismo, como também a influência das diferentes forças culturais e políticas naquela que seria a grande inovação de sua obra: a caracterização dos três regimes de bem-estar social existentes. Além disso, ao dar poder analítico ao próprio conceito de “Estado de bem-estar social” – enredado na sua análise mais abrangente do desenvolvimento do capitalismo e das variações no interior deste –, vendo-o também como agente de mudança social que afeta de diversas maneiras as formas de estratificação social e de estruturação e comportamento dos indivíduos no mercado de trabalho, o autor ampliou o entendimento das nuances existentes, valorizando as diferenças nacionais. Tratarei de fazer um resumo dos principais apontamentos de Esping-Andersen, destacando os pontos mais centrais de sua obra.

Segundo o autor, os Estados de bem-estar social são mais facilmente identificáveis e classificáveis a partir de algumas características principais:

a. Extensão dos direitos sociais, ou grau de *desmercantilização*: inspirado em Polanyi (2000), Esping-Andersen afirma que o critério central para se medir a

<sup>5</sup> Política de crescimento econômico, intervenção estatal, aumento de salários reais, baixa inflação e gestão da demanda instaurada em 1951 na Suécia, num amplo compromisso de classe envolvendo o Partido Socialdemocrata Sueco e a Confederação Sindical Sueca, principal central sindical do país, à qual os principais idealizadores do plano, os economistas Gösta Rehn e Rudolf Meidner, eram vinculados.

<sup>6</sup> Programa de políticas macrokeynesianas do governo trabalhista eleito em 1974 que vinculava a contenção de aumentos de salários reais, para manter o controle da espiral inflacionária, ao aumento de gastos sociais.

importância e o peso dos direitos sociais deve ser o grau em que eles permitem aos trabalhadores atingirem um padrão de vida e subsistência aceitável de forma independente às forças “puras” do mercado. Nesse sentido, os direitos sociais serviriam para alterar o *status* dos trabalhadores enquanto vendedores da mercadoria força de trabalho, fazendo com que tal transação não se constitua na única forma de subsistência e sobrevivência dessa classe. Esping-Andersen relaciona aqui os Estados de bem-estar à ideia de cidadania social de Marshall em seu clássico ensaio<sup>7</sup>, afirmando que a luta por reconhecimento e garantia dos direitos sociais aponta para a desmercantilização das relações sociais, prioridade para as classes trabalhadoras e fator de conflito com as classes patronais à medida em que os primeiros fazem valer seus direitos civis e políticos, conforme a tipologia marshalliana. No entanto, é bom que se lembre, “não é a mera existência de um direito social, mas as regras e precondições correspondentes que ditam a extensão à qual os programas de bem-estar oferecem alternativas genuínas à dependência do mercado” (Esping-Andersen, 1990, p. 22, tradução nossa). Tal ressalva é fundamental na tipificação dos Estados de bem-estar, como veremos mais à frente;

b. *Estratificação social*: para o autor, as políticas sociais amenizam certas estratificações sociais mas também criam outras a partir de suas próprias lógicas, podendo aumentar ou diminuir as diferenças de classe e *status* e criar dualismos, individualismos ou uma solidariedade social mais ampla. O Estado de bem-estar é, então, “uma força ativa de ordenamento das relações sociais” (*ibidem*, p. 23, tradução nossa);

c. Nexo entre Estado e mercado no sistema de distribuição de renda através de políticas sociais: para Esping-Andersen, o estudo das diferentes formas de interação entre Estado e mercado no arranjo das políticas sociais é fundamental na sua tipificação do Estado de bem-estar social. Segundo o próprio autor, é equivocado pensar em Estado e mercados de forma antagônica no que tange ao desenvolvimento do bem-estar pois, “na verdade, mercados são, de forma frequente, criados politicamente, e formam uma parte integral do regime geral dos Estados de Bem-Estar” (*ibidem*, p. 4, tradução nossa). E é a forma com que ambos se relacionam que conta para a definição dos regimes propostos pelo autor.

A pesquisa comparativa de Esping-Andersen chegou, assim, a três tipos de regime de bem-estar, a partir de arranjos entre Estado e mercado qualitativamente diferentes com relação a essas características apontadas acima, explicadas também enquanto resultado da história de construção nacional do Estado em

<sup>7</sup> Marshall (1967, pp. 63-64) define de forma ampla e vaga os direitos sociais como “tudo que vai desde direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.



questão e/ou da influência da força – ou fraqueza – do sindicalismo, do conservadorismo e do catolicismo, e tantos outros fatores político-ideológicos, além da estrutura de classes e das relações de forças entre elas.

O primeiro tipo seria o Estado de bem-estar de corte *liberal*, característico dos países anglo-saxões, o modelo que nos interessa para este trabalho. Nesse regime, as assistências sociais geralmente se relacionam aos níveis de rendimento e contribuição para a previdência dos indivíduos, mantendo as transferências de renda e os planos de seguro social público em níveis modestos. Os benefícios do Estado atendem principalmente aos estratos de menor rendimento da classe trabalhadora. Nesse modelo, o progresso da reforma social permaneceu severamente circunscrito pelas normas liberais da ética do trabalho, da livre competição, da independência individual e do contratualismo. Como explica Esping-Andersen,

Muitos liberais se surpreenderam frequentemente ao descobrir que o seguro social traz em si uma gama de ideais liberais: os princípios de um contrato individual, benefícios atrelados a esforços passados, independência e conformidade ao mercado. [...] Assim, o esquema liberal de seguro social, ao ater-se aos seus princípios, também reproduzirá o perfil de estratificação do mercado, e irá promover proteção privada aos mais afortunados (Esping-Andersen, 1990, p. 64, tradução nossa).

Nesse Estado de bem-estar liberal, soluções privadas via mercado foram estimuladas, seja passivamente – ao garantir apenas um mínimo de benefícios, seguindo o “princípio da menor elegibilidade”<sup>8</sup> – seja ativamente – com subsídios a esquemas de bem-estar privados. Os benefícios do seguro social geralmente eram de nível mínimo, vinculados à proporção dos vencimentos dos segurados e em geral menores que a média nacional de salários da faixa menor. A intenção era explicitamente evitar que os benefícios sociais afastassem os indivíduos de buscarem sua subsistência primordialmente no mercado vendendo sua força de trabalho, ao mesmo tempo em que garantia um mínimo básico de subsistência. Assim, o princípio da menor elegibilidade permanecia como espírito da lei e dos esquemas liberais de bem-estar fundados no pós-guerra.

<sup>8</sup> Surgido pela primeira vez na *Poor law amendment act* de 1834, tal princípio determinava que as condições de trabalho e a remuneração nas *workhouses* (espécies de prisões existentes desde o século XVII, para onde eram enviados os pobres e indigentes que fossem pegos infringindo as leis de vagabundagem) deveriam ser abaixo das que recebia o trabalhador independente mais mal remunerado, para que as classes pobres não fossem estimuladas a abandonar o mercado de trabalho para entrar nessas instituições, com vistas a substituir a valorização da assistência pública pela do trabalho. Quem permanecesse fora dessas casas de trabalho forçado ficava à margem de qualquer socorro público. Essa tentativa de regular a miséria motivou menções dos mais variados campos, desde Marx até Charles Dickens em *Oliver Twist*.



O segundo tipo é o Estado de bem-estar *conservador-corporativo*, característico de países como Áustria, França, Alemanha e Itália, de forte tradição religiosa e hierárquica de herança monárquica recente. Aqui, o legado estatista-corporativo da Idade Média não desapareceu por completo na Era Moderna, e a obsessão liberal com a eficiência do livre mercado e a mercantilização não ocupou todos os espaços da vida pública. O que predominou foi a preservação de diferenciações de *status* de acordo com estamentos. Tal conjuntura histórica fundou uma estrutura estatal perfeitamente adaptada a substituir o mercado enquanto provedor de bem-estar; sendo assim, seguros privados e benefícios complementares de renda tiveram papel marginal. Por outro lado, a ênfase do Estado em corroborar diferenças de *status* significou que o impacto redistributivo não trouxe mudanças significativas quanto às hierarquias sociais. Neste modelo, “o Estado subsidia outras instituições intermediárias, notadamente a Igreja, as organizações voluntárias, para que, mediante o princípio da subsidiariedade entre atores sociais mais próximos, o bem-estar seja atingido” (Pereira, 2008, p. 190), o que significa que era a esfera mais próxima do necessitado que deveria auxiliá-lo primeiramente – primeiro sua própria família, depois a comunidade, incluídas as Igrejas e organizações e também redes de vizinhança, e só por último, quando tais instâncias anteriores falhassem em seu intento, os Estado entraria em cena. Ponto importante desses regimes é o papel da Igreja que, além de permanecer como grande fonte de provimento social, moldou tais regimes, conseqüentemente comprometidos de maneira forte com outros pontos ligados à ideologia religiosa, como a preservação da família tradicional, por exemplo.

O último tipo de regime teorizado pelo autor é o Estado de bem-estar *socialdemocrata*, identificável nos países escandinavos. Nessas nações, a socialdemocracia foi claramente a força política dominante por trás da reforma social. Ao invés de tolerar o dualismo entre mercado e Estado, classe trabalhadora e classe média, os socialdemocratas buscaram um Estado de bem-estar que iria promover uma igualdade nivelada por cima, em padrões altos, não uma igualdade das necessidades mínimas, como era feito nos Estados de regime de bem-estar liberal. Tal igualdade deveria garantir aos trabalhadores participação total na igualdade de direitos desfrutada pelos mais favorecidos. Envolveu todas as classes, afastando o mercado e conseqüentemente construindo uma solidariedade essencialmente universal em favor do Estado de bem-estar, do qual todos se beneficiariam, todos seriam dependentes e, assim, para o qual todos se sentiriam obrigados a contribuir. No caso desse regime, tanto o mercado como a família tradicional são afetados: em contraste com o princípio de subsidiariedade do modelo conservador, esse regime procura antecipadamente socializar os custos da família. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas sim as capacidades da independência individual, comprometendo-se, assim, a um conjunto de serviços sociais não apenas para ajudar no cumprimento das necessidades

familiares, mas também para permitir às mulheres escolher o mercado de trabalho ao invés do lar, por exemplo.

A explicação do autor para as diferentes configurações dos regimes é parte da inovação de sua obra, ao mesmo tempo em que abre espaço para possíveis críticas. Para Esping-Andersen, tais configurações não possuem uma causa única, como a historiografia sempre afirmou ao destacar apenas o poder de mobilização da classe trabalhadora no pós-guerra. Esta existiu nos países identificados pelos três tipos de regime – à exceção, talvez, dos EUA –, mas não bastou para explicar suas diferenças apontadas acima. Esping-Andersen, então, identifica três fatores que interferiram nisso:

a. A natureza da mobilização de classe, especialmente, mas não exclusivamente, da classe trabalhadora: aqui, o autor busca fugir da explicação muitas vezes equivocada de que as classes trabalhadoras necessariamente se voltariam para o socialismo e para regimes igualitários de esquemas de bem-estar. Como afirma o autor, a formação histórica da coletividade das classes trabalhadoras dos diferentes países diverge entre si, com diferentes objetivos, ideologias, capacidades e formas de organização política e sindical. No caso dos sindicatos, por exemplo, estes podem ser seccionais ou gerais, seculares ou não, revolucionários ou reformistas. Tais órgãos de representação e organização “afetarão decisivamente a articulação das demandas políticas, da coesão de classe e o escopo de ação do partido relacionado” (Esping-Andersen, 1990, p. 29, tradução nossa);

b. As estruturas das coalizões de classe: um dos pontos da argumentação de Esping-Andersen se dirige aos limites dos estudos que enfatizam o predomínio político-parlamentar dos partidos de esquerda no pós-guerra como fator preponderante para a instituição e ampliação para as políticas sociais de bem-estar. Para além dessa visão, Esping-Andersen advoga a inclusão de outros fatores na análise, e principalmente no caráter específico de tais grupos. Como o próprio autor ressalta, a depender do Estado-nação, o caráter político e a posição ideológica do movimento feminista, do movimento negro, do movimento ambientalista, das organizações de camponeses ou de povos originários guardam papel vital nas diferentes configurações dos esquemas de bem-estar adotados por diversos países.

É a partir dessas variáveis, causas e formas de configuração, que Esping-Andersen desvela sua teoria a respeito da organização do bem-estar social, apontando o impacto das políticas sociais em áreas como a estrutura de aposentadorias, a redistribuição de renda e a forma de entrada no – e de configuração do – mercado de trabalho. Em comum e, em nossa visão, central para tal análise, é o conceito de *desmercantilização*. Esping-Andersen ressalta que o potencial de desmercantilização não pode ser claramente apontado apenas através dos níveis de gastos sociais, mas requer análises das regras e dos padrões quanto ao acesso

aos programas de bem-estar. As chamadas regras de elegibilidade – que determinam como, por quem e sob que condições se dá o acesso a determinados benefícios sociais – são um importante fator quanto ao grau de desmercantilização de dado regime de bem-estar. Um segundo campo a ser analisado nesse sentido tem a ver com a substituição dos rendimentos, que avalia a proporção dos níveis de benefícios sociais em relação aos salários praticados ou a um padrão de vida considerado adequado ou aceitável na sociedade. Por último, a própria gama de direitos fornecidos deve ser investigada, principalmente tendo-se em vista a inserção desses na relação entre Estado e mercado. Inúmeras nuances surgem a partir daí, tanto entre os três regimes, como no interior desses. Apesar de comporem o mesmo grupo de regime liberal, EUA e Reino Unido diferem, por exemplo, quanto ao acesso à saúde – privada quase por completo nos EUA e ainda pública no Reino Unido.

No entanto, ao enfatizar a especificidade histórica, mas também analítica, do Estado de bem-estar social, Esping-Andersen coloca em segundo plano aquilo que deveria ser, de fato, o ponto de partida para a análise de tal fenômeno: o fato de o Estado de bem-estar social fazer parte de um regime de acumulação e de um modo de regulação específicos *do capitalismo*, resultado de conflitos de classe e de uma dada conjuntura, mas cuja finalidade permanece sendo a manutenção da acumulação de capital em bases minimamente sólidas e estáveis. A defesa de Esping-Andersen do regime de bem-estar socialdemocrata como sendo o ideal e mais justo explicita as intenções e consequências políticas de sua teoria, que não possui a intenção de transcender o modo de produção capitalista. E na ausência de tal intenção, esbarra em visões mistificadoras e idealistas desse sistema, acreditando e apregoando uma saída pactuada do capitalismo a partir do interior do próprio sistema e de suas próprias instituições. Uma conclusão que na verdade torna-se um beco sem saída e um limite intransponível que traz outras consequências à sua análise. A principal delas é a perda de vista da lógica da acumulação capitalista e das especificidades do capitalismo monopolista e, portanto, do próprio modo de funcionamento do Estado de bem-estar social. Analisando mais detidamente o conceito-chave da obra de Esping-Andersen, a ideia de *desmercantilização*, tais limites serão mais fáceis de serem percebidos.

Como já foi dito anteriormente, segundo Esping-Andersen (1990, p. 37, tradução nossa), o conceito de desmercantilização “se refere ao grau no qual os indivíduos ou as famílias conseguem sustentar padrões de vida socialmente aceitáveis *independentemente da participação no mercado*”. Desta forma, os serviços de bem-estar se constituiriam em verdadeiras “ilhas de socialismo” no interior de um sistema capitalista cujas desigualdades perderiam força com o avanço e a ampliação desses serviços, nos moldes do modelo de regime socialdemocrata de bem-estar. Percebe-se que, desta forma, Esping-Andersen reduz a lógica do capitalismo apenas ao mercado puro e simples, à esfera do consumo direto de bens e

serviços. Sabemos que o modo de produção capitalista envolve muito mais, mas deve-se apontar desde já que os próprios serviços que auxiliam em tal processo de desmercantilização são extraídos e sustentados *a partir* da própria lógica do modo de produção capitalista e da extração de mais-valor. O papel do fundo público, da reunião do capital social produzido cuja cota-parte é destinada para o financiamento dos serviços públicos oferecidos pelo Estado, adquire centralidade. Portanto, os serviços públicos – que atuariam no sentido de tornar os trabalhadores menos dependentes de relações mercantis para a sua sobrevivência – são sustentados pelas mesmas relações que mantêm a proletarização desses indivíduos seja porque, para sustentar tais serviços, é necessária uma margem de produtividade que garanta os lucros e o financiamento de tais serviços via carga tributária, seja pela própria relação estabelecida entre os setores e departamentos da economia. Isso sem falar na alienação do trabalho, permanente e radical no fordismo e marca do modo de produção capitalista a que estão submetidos esses trabalhadores.

No entanto, a omissão mais importante na teoria de Esping-Andersen é justamente aquela produzida pelas próprias políticas de bem-estar de forma a invisibilizar o setor que sustenta a economia ao produzir de forma “não-capitalista”, fora da “economia formal”, a mercadoria força de trabalho. Estamos falando do âmbito da família e de toda a gama de trabalho não-pago realizado no âmbito doméstico pelas mulheres, trabalhos essenciais para a sustentação do próprio Estado de Bem-Estar, conforme veremos a partir de agora.

### **Os limites da teoria de Esping-Andersen: gênero e raça nas políticas de bem-estar social**

Ao longo dos anos 1990, surgiram diversas críticas (Orloff, 1993; Sainsbury, s/d; 1999; Williams, 1995; O’Connor, 1993) à teoria de Esping-Andersen sobre os regimes de bem-estar social. A questão comum em todas essas críticas seriam os aspectos de gênero que o conceito de *desmercantilização*, da forma como tratado por Esping-Andersen, ignora. Fica claro que, para se medir o grau de desmercantilização resultante das práticas e políticas de bem-estar, deve-se partir de uma total e irreversível *mercantilização* do trabalhador e de sua força de trabalho. E logo nota-se que o sujeito da análise de Esping-Andersen é primordialmente o trabalhador homem branco europeu, pois a mercantilização deste ser social sustenta-se no trabalho não-pago e não-mercantilizado realizado por mulheres no lar, base para a reprodução de tal força de trabalho, constituindo o que a literatura convencionou chamar de *breadwinner model*, ou “modelo do homem-provedor”. Como aponta Bhattacharya (2017, p. 3, tradução nossa), “se a economia formal é o local de produção de bens e serviços, as pessoas que produzem tais coisas são elas próprias ‘produzidas’ fora do âmbito da economia formal, num local ‘baseado

no parentesco' chamado família". Sendo assim, ao ignorar tal questão, o modelo de desmercantilização proposto por Esping-Andersen só faz sentido para os homens, uma vez que as mulheres, por conta das tarefas domésticas e do chamado trabalho de "reprodução social", não se relacionam com o mercado da mesma forma que os homens quanto ao trabalho remunerado<sup>9</sup>.

A entrada das mulheres europeias no mercado de trabalho, acontecimento que ganhou força durante as guerras mundiais, sofreu modificações ao fim do conflito bélico. Claramente, tal estado de coisas sofreu retrocessos com vistas a não interferir ou prejudicar suas "obrigações" domésticas. As mulheres que permaneceram no mercado de trabalho no pós-1945 tiveram que aceitar regimes de emprego de meio-período, de segunda categoria com relação a benefícios sociais vinculados à performance no trabalho, ao tempo de contribuição à previdência ou à própria duração do expediente, como determinavam as regras dos regimes de bem-estar de cariz liberal, por exemplo. Assim, as políticas sociais – principalmente nos países com esse regime de bem-estar – hierarquizavam e solidificavam os papéis sociais de gênero, posto que, enquanto o trabalhador branco possuía benefícios ligados ao seu *status* de trabalhador cuja força de trabalho é mercantilizada de forma completa, mulheres se beneficiavam mais enquanto mães (auxílio e licença-maternidade) ou esposas (auxílio para famílias com pais desempregados) – ou seja, enquanto trabalhadoras *não-pagas*, fora, assim, da esfera pública da mercantilização, mas não da lógica do capital. Excluídas enquanto trabalhadoras graças a essas regras de elegibilidade, eram incluídas enquanto mães e esposas, o que por outro lado reforçava o ideal do núcleo familiar heteronormativo.

O conceito de estratificação trabalhado por Esping-Andersen deixa de abarcar, portanto, a forma com que as políticas de bem-estar podem reproduzir as divisões desiguais de gênero. Seu foco na relação *Estado-mercado* não dá conta das alterações que a *família* – a esfera privada – sofre principalmente quanto à extensão com que as políticas sociais de fato liberam as mulheres dos trabalhos e cuidados domésticos ou redistribuem responsabilidades de maneira mais equilibrada no interior do lar. Orloff (1993), ao analisar criticamente as três dimensões teóricas centrais trabalhadas por Esping-Andersen (desmercantilização; estratificação social; relação Estado e mercado), aponta para as contradições surgidas no modelo do autor quando se olha para tais dimensões sob um ponto de vista que parte do gênero e da classe imbricados. Só a partir dessa visão é que seria possível compreender de forma mais abalizada a maneira com que a relação entre Estado e mercado (e desses dois com as relações privadas no interior

<sup>9</sup> Numa obra posterior, Esping-Andersen (2000) admite tal lacuna em sua obra. Porém, como viemos argumentando, a não-inclusão da família nessa análise enfraquece o valor analítico das variáveis que sustentam o esquema de Esping-Andersen, de modo que uma inclusão de tal variável, a nosso ver, central, demandaria uma reformulação de sua teoria.

do núcleo familiar) determina a definição e caracterização de um regime de bem-estar. Essa tipificação dos regimes deveria então levar em conta até que ponto as políticas de desmercantilização atuariam no sentido de uma distribuição mais equânime de tarefas e um equilíbrio de poder na relação doméstica, com entrada idêntica de ambos os gêneros no mercado, igual potencial de assimilação às relações de trabalho, graus de instrução e empregabilidade similares, etc. Em disputa, estaria o grau em que as políticas estatais encorajariam ou desencorajariam o acesso de mulheres a trabalho pago em período integral, garantindo assim o seu “direito a se mercantilizar” e a usufruir uma “relação de emprego padrão”<sup>10</sup>, o que teria por consequência o aumento da sua capacidade de formar e manter um lar independente, sem a necessidade de contraírem casamentos para tal. Se para Esping-Andersen a importância central das políticas de bem-estar é o seu papel no processo de ampliação da autonomia do trabalhador perante o mercado, no mesmo sentido, a autonomia das trabalhadoras passa pela sua libertação das tarefas domésticas não-remuneradas que lhes impedem de assumir postos de trabalho remunerados no mercado, ou seja, uma reorganização interna fundamental da assim chamada “esfera privada” das relações sociais. Entretanto, como veremos a seguir, as políticas sociais faziam justamente o contrário: materializavam e em muitos casos aprofundavam as desigualdades de gênero ao se apoiarem sem questionar na divisão entre trabalho pago e não-pago no interior da família segundo o modelo do homem-provedor.

Desde o princípio, ainda quando a ideia de políticas sociais universais era apenas uma quimera socialista, os incipientes projetos de política pública de fins do século XIX e início do XX já tinham em seu germe mecanismos excludentes baseados no gênero e também na raça, sempre de forma conjugada, como não poderia deixar de ser no caso de uma nação com passado imperial como o Reino Unido. Um panorama do histórico anterior a 1945 mostrará isso.

### **Família, nação e trabalho no Estado de Bem-Estar britânico**

A história das políticas sociais no Reino Unido não começou no pós-1945 e seguiu, na verdade, a evolução e as necessidades do regime capitalista naquela nação, além de responder às demandas da classe trabalhadora organizada. O período de 1870 a 1920 assistiu a mudanças significativas no sistema capitalista,

<sup>10</sup> Segundo Vosko (2010, p. 4, tradução nossa), uma relação de emprego padrão é definida como uma relação de emprego contínuo e em tempo integral, onde o trabalhador possui um único empregador, trabalha nas premissas desse e sob sua supervisão, e tem acesso a benefícios e direitos abrangentes, “sustentados por normas sociais e mecanismos regulatórios organizados segundo o *status* do empregador, horário integral, permanência e realização das tarefas no local de trabalho do empregador”, e estando ligada diretamente a um “contrato de gênero” que define papéis de gênero com relação ao trabalho, pago ou não, e também a “fronteiras de cidadania”, que faz o mesmo com relação à cidadania, especialmente no que tange à imigrantes.



com a intensificação da competição internacional, a maximização da produção e da eficiência, o aumento dos investimentos e da mecanização. A retirada das crianças, das mulheres e dos mais velhos do mercado de trabalho pago contribuiu para o aprofundamento da ideia de uma separação das esferas pública e privada, além de uma maior definição das fronteiras da nacionalidade, que adquiriu significados econômicos, políticos, ideológicos, sociais e legais mais precisos.

Ao mesmo tempo em que esse processo ocorria, surgiram também os primeiros esquemas de bem-estar a cargo do Estado, tentativas de implementação de educação e saúde públicas, mas também seguridade social e provimentos de maternidade. As políticas de bem-estar introduzidas no país na primeira década do século XX, a partir do liberal *National Insurance Act* de 1911 – que reunia aposentadorias, um incipiente seguro de saúde nacional, refeições escolares, supervisão de pessoas portadoras de problemas de saúde mental, bem-estar de mães e crianças e habitação pública em um único fundo orçamentário – eram parte de tentativas do Estado de acalmar, supervisionar e controlar uma classe trabalhadora cada vez mais militante. Tais políticas também representaram uma tentativa de garantir a aptidão dos soldados britânicos a defenderem o império depois da fragorosa derrota para o exército alemão na Guerra dos Boeres<sup>11</sup>, e desenvolver as habilidades e a saúde da força de trabalho para manter a supremacia industrial britânica no mercado mundial, cada vez mais ameaçada pela competição com os EUA e a própria Alemanha.

Ao mesmo tempo, a consolidação das condições e imagens particulares de família e trabalho e sua relação com interesses nacionais e imperiais que excluía e marginalizavam certos grupos sociais passou também por essas políticas. Assim, por exemplo, políticas para mulheres focaram suas necessidades enquanto mães antes daquelas enquanto assalariadas. O desenvolvimento de benefícios de maternidade e serviços de bem-estar infantil a partir de 1911 atendeu necessidades genuínas, mas, ao mesmo tempo, serviu para reforçar o lar como o lugar da mulher, já que seus salários continuavam estando muito abaixo ao do nível dos homens. Além disso, tais políticas deram um novo *status* à maternidade, posto que a intenção principal dessas medidas era “resguardar” – ou, melhor dizendo, *limitar* – o papel das mulheres à sua capacidade reprodutiva: devia-se, fundamentalmente, proteger as reprodutoras dos novos cidadãos, *britânicos de nascimento*. O papel da mulher na *família* se tornou, assim, atrelado ao desenvolvimento da *raça e da nação*. Essa mudança reforçou a restrição da mulher ao espaço privado e a *separação entre lar e trabalho pago*, marcando indelevelmente as formas de política social no Reino Unido. Alguns exemplos, tanto do começo

<sup>11</sup> Mesma Alemanha que havia fundado o primeiro sistema de proteção social da Europa contemporânea sob Bismarck.



do século como do segundo pós-guerra, fazem-se necessários, a fim de reforçar os argumentos até aqui apresentados.

Land (1978) mostrou que, em 1977, a maioria das mulheres casadas possuíam empregos pagos, mas seus salários ainda representavam apenas  $\frac{1}{4}$  da renda familiar total. Tal participação no mercado de trabalho era ancorada essencialmente em empregos de meio-período, de forma a não afetar seu papel principal definido socialmente como trabalhadora doméstica, não alterando substancialmente o modelo do homem-provedor. No entanto, era em tal modelo que o sistema de seguridade social era baseado, o que fez com que as políticas de bem-estar fossem estruturadas de forma a manter a dependência financeira da família com relação ao marido. O caso do auxílio-desemprego é sintomático com relação a isso: além de ser previsto apenas para trabalhadores em regime integral de trabalho e com tempo longo e estável de contribuição – o que por si só excluía grande parte das mulheres casadas –, apenas famílias cuja mulher recebia menos da metade do salário médio para trabalhadores não-especializados tinham direito ao auxílio. Assim, tal auxílio agia como uma espécie de incentivo para que as mulheres desistissem do trabalho pago quando seus maridos se tornavam desempregados, uma vez que apenas uma minoria de mulheres conseguia estar empregada recebendo um salário alto ao ponto de garantir o sustento da família sem qualquer outra renda complementar, nem mesmo do marido ou do seguro desemprego dele. Do ponto de vista da renda total familiar, de fato era mais vantajoso que a esposa deixasse de trabalhar e a família se apoiasse no auxílio-desemprego do marido, fato que mostra por si só a desigualdade desse sistema. Mas mesmo se isso acontecesse, as tarefas do lar continuavam nos ombros das mulheres, mesmo com os maridos desempregados. Dessa forma, indiretamente, o sistema de seguridade acabava por manter inalterada a divisão de trabalho no interior do lar mesmo quando o homem estava fora do mercado de trabalho e dependia de benefícios estatais.

O caso do auxílio-doença – para trabalhadores incapacitados temporariamente de trabalhar –, era ainda mais explícito. No final do século XIX, era raro que os serviços de associações industriais ou das sociedades beneficentes e associações mútuas dos trabalhadores – embriões da seguridade social na Inglaterra – fossem acessados por mulheres pois, além do seu baixo salário não lhes permitir o pagamento das cotas, dificilmente tais auxílios eram concedidos em caso de doenças na gravidez e/ou parto, o que igualmente as afastava de tais seguros. Com o já citado *National Insurance Act* em 1911, 700 mil mulheres tornaram-se “elegíveis” ao sistema, o que aumentou exponencialmente os pedidos de seguro por parte das mulheres e levou o governo a investigar a veracidade e viabilidade de suas requisições. A noção de “incapacidade de trabalhar” era levada ao pé da letra, e as autoridades fiscalizadoras começaram a cortar o benefício de mulheres que fossem encontradas pelos fiscais do serviço social realizando tarefas domés-

ticas enquanto estavam afastadas do trabalho nas fábricas recebendo o auxílio por motivo de doença. Para as autoridades, seguindo o espírito da lei, um fator necessariamente excluiria o outro, e tal visão permaneceu ao longo das décadas, como mostra uma recomendação do Departamento de Saúde e Seguridade Social em 1976, que perguntava se a mulher requerente desse auxílio era capaz de cuidar da família ou fazer seu próprio trabalho doméstico. Em caso de resposta afirmativa, a mulher perdia o direito ao auxílio. Tal pergunta não existia nos formulários masculinos. Se levarmos em conta a baixa participação masculina nos serviços domésticos mesmo nessas situações de enfermidade da esposa, percebe-se a injustiça de tal medida por parte das autoridades.

O caso do seguro para “governantas” era ainda mais específico: criado em 1918, serviu primeiro para atender homens viúvos com filhos pequenos, mas já em 1919 foi ampliado para viúvos sem filhos. Tal seguro permitia um desconto no imposto de renda dos homens para que esses pudessem contratar governantas ou empregadas para cuidarem de suas casas, mas não era previsto para mulheres viúvas, posto que essas “já eram acostumadas a cuidar da casa sozinhas”, como justificava ainda em 1953 um relatório da Comissão Real de Impostos de Renda e sobre Lucros<sup>12</sup>. Dessa forma, como ressalta Land, não se esperava dos homens que combinassem seu habitual trabalho pago com a nova necessidade do trabalho doméstico, e portanto esses ganhavam o direito de serem auxiliados com os custos de prover uma substituta para a esposa doente ou ausente. A substituta, claro, deveria ser outra mulher. O mesmo esquema de desconto em imposto de renda envolvia o auxílio a familiares incapacitados criado nos anos 1970 para ajudar homens e mulheres que fossem obrigados a desistir de trabalho remunerado para cuidar desses parentes. No entanto, mulheres casadas não tinham direito a tal benefício, obviamente pelo mesmo pressuposto anterior de que sua tarefa fundamental, sob o modelo do homem-provedor, era a do cuidado dos familiares e de manutenção do lar.

Quanto ao cuidado dos filhos e dos idosos, a teia ideológica e emocional que envolve mulheres a tais tarefas se faz ainda mais perceptível e indiscutível perante os dados. Uma pesquisa dos anos 1960<sup>13</sup> mostrou que o número de idosos morando com suas filhas casadas era três vezes maior do que os que moravam com os filhos casados. Quando acontecia de morarem com esses últimos, a mesma pesquisa apontou a importância do trabalho doméstico de suas noras para o seu cuidado. No caso de casais de idosos sem filhos, geralmente as mulheres cuidavam mais dos maridos em casa do que o contrário, o que fez com que

<sup>12</sup> Royal Commission on the Taxation of Profits and Income 1951-5, *Evidence*, vol. 4, HMSO, Londres: 1953, p. 55, citado por Land, 1978.

<sup>13</sup> SHANAS, E. et al. *The Old in Three Industrial Societies*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1968 *apud*. Land, 1978, p. 267-268.

idosas casadas e sem filhos fossem maioria nos asilos, que recebem diminuta parcela de idosos na mesma situação. Tal questão se imbricava com a questão do serviço domiciliar de cuidados para idosos, fornecido pelo Estado nas residências dos segurados: quem recebia mais o serviço eram idosos morando sozinhos e longe de filhos. E já que, quanto mais incapacitados os idosos, maior era a chance deles morarem com suas filhas (casadas ou não), o serviço domiciliar nem sempre ajudava os idosos mais incapacitados, os mais necessitados de tal auxílio estatal, pois o cuidado desses ficava por conta dessas filhas. Dentre os que recebiam o auxílio de tal serviço, a comparação da qualidade da situação de homens e mulheres faz saltar aos olhos algumas características: “89% dos homens conseguiam andar sozinhos na rua, contra 68% das mulheres; 29% dos homens não tinham nenhuma dificuldade de mobilidade em tarefas pessoais, contra 8% das mulheres”.<sup>14</sup> Ou seja: idosas, para conseguir o auxílio, precisavam estar mais incapacitadas do que os idosos.

Os cuidados com os filhos pequenos também explicitavam os papéis sociais reforçados pelas políticas sociais, e possuem uma trajetória importante que explicita as contradições do que vim argumentando até aqui. A existência de pré-escolas, que deveriam receber crianças de até cinco anos de idade, sempre foi tema de intenso debate na Inglaterra e diversos argumentos eram mobilizados para sua suposta inadequação, sendo a não-intromissão do Estado na esfera privada da relação entre mães e filhos o principal deles. Assim, a pré-escola era vista como uma forma de o Estado exercer o seu dever de *educar* as crianças, mas não de cuidar delas: tais escolas seriam apenas de meio período, não sendo pensadas e estruturadas como uma maneira de ajudar as mães a voltarem para o mercado de trabalho pago, mas sim apenas como forma de desenvolver a inteligência e as habilidades das crianças. A única vez em que isso mudou foi durante a Segunda Guerra Mundial, quando a mão-de-obra feminina assumiu grande importância: houve ampliação exponencial no número de berçários e de pré-escola, desenvolvimento do serviço de refeição escolar e até de restaurantes públicos<sup>15</sup>. Tal mobilização se conjugava ao estímulo propagandístico do governo visando encorajar as mulheres a contribuírem para o esforço de guerra ao entrar no mercado de trabalho. Esses serviços, ao serem disponibilizados pelo governo, foram conquistados por essas mulheres como forma de compensação e auxílio para o seu trabalho fora do lar, sendo visto como um esforço e responsabilidade *mútuos* frente à necessidade da guerra, diminuindo as “obrigações” domésticas dessas mulheres. Com o fim do conflito mundial, voltou-se ao estado anterior, agora sob o

<sup>14</sup> *Idem*, p. 268, tradução nossa.

<sup>15</sup> Sob o argumento, por parte do Ministério da Alimentação, de que a produção de refeições individuais por donas-de-casa era um desperdício tanto em termos econômicos como em termos nutricionais.

argumento de contenção de gastos devido ao alto custo de manutenção de berçários e maternidades e de que tal responsabilidade era exclusiva das mães, principalmente num contexto de volta para casa dos soldados. O esforço para a reconstrução do país agora relegava novamente às mulheres o papel de protetoras do lar. Voltaram à tona também os argumentos sobre um pretenso efeito negativo da “separação” entre mães e filhos.

Tal trajetória serve para mostrar as relações contraditórias entre a posição da mulher no mercado de trabalho e os serviços públicos fornecidos pelo Estado. Não é apenas mera coincidência que, no período em que o contingente de mão-de-obra masculina se viu diminuído pela participação masculina na guerra, as mulheres ocuparam de forma extensa o mercado de trabalho e o Estado criou uma rede de serviços públicos de bem-estar que sustentou a permanência integral dessas mulheres no mercado de trabalho remunerado. Com o esvaziamento de tais políticas, não espanta que, em 1975, 84% dos 4 ¼ milhões de empregados em meio período no Reino Unido eram mulheres, em sua grande maioria casadas. Dessas, 2/5 afirmaram trabalhar em meio-período por causa da obrigação do cuidado de filhos pequenos, e geralmente trabalhavam apenas na hora do expediente da pré-escola. Outro 1/5 nomearam o cuidado com parentes idosos ou doentes como justificativa. Ao mesmo tempo, 60% das mulheres que se encontravam totalmente excluídas do mercado de trabalho, deram circunstâncias domésticas ou gravidez como motivo para se demitirem do último emprego.

Tais exemplos – e poderíamos acrescentar ainda outros – servem pra mostrar como, na própria concepção das diferentes políticas sociais, papéis de gênero delimitados e hierarquizados inspiravam tais seguros e auxílios, reforçando estereótipos infundados que serviam de base para determinada configuração das relações tanto no interior do lar e das famílias, como fora dele. O Estado e suas políticas assumem um papel central na delimitação e reforço dessa divisão do trabalho, sob o pretexto de não-intervenção na esfera privada das famílias. Como explicou Poulantzas (2015, p. 78), “o individual-privado é uma criação do Estado, concomitante à sua separação relativa da sociedade como espaço público, o que não somente indica que essa separação é apenas uma forma específica da presença do Estado nas relações econômico-sociais, como também uma onipresença do Estado jamais igualada”.

De forma até mais explícita, a questão da raça se fazia presente nas políticas públicas, especialmente através das regras de elegibilidade, mecanismo extremamente útil para tal intuito. Assim, a permissão para o acesso a certas formas de benefícios de bem-estar deveria se relacionar com a nacionalidade/raça do requisitante, beneficiando os indivíduos brancos cristãos e que tinham como língua nativa a inglesa. Algumas políticas de bem-estar conectavam de forma bem próxima provimento de bem-estar e controle de imigração, sob duas formas principais: ameaçando de deportação os assim chamados estrangeiros (*alien*)

que buscavam fundos públicos – partindo do princípio de que, para ter aceito o pedido de permanência no país, os imigrantes deveriam comprovar que conseguiram, por seus próprios meios, sem acesso aos programas de assistência pública, se manter financeiramente no país; ou, de acordo com a teia de relações internacionais e de povos no interior de seus impérios coloniais, determinando diretamente quais nacionalidades teriam direito a benefícios. Assim, por exemplo, o *Aliens Act* de 1905 na Grã-Bretanha marcou o início do processo de controle de imigração mais restritivo e de maior delimitação da coletividade nacional-imperial ao impor restrições a imigrantes judeus do leste europeu e da Rússia, tendo apoio da maioria dos partidos e sindicatos do espectro político; o *Pensions Act* de 1908 negava aposentadoria a quem não fosse residente e súdito britânico pelos últimos vinte anos – o que excluía imigrantes recentes e os que não faziam parte do império britânico; e o já citado *National Insurance Act* de 1911 dava menos benefícios aos cidadãos não-britânicos que fossem residentes no país há menos de cinco anos. Direitos sociais passavam assim cada vez mais a assumir um papel no conjunto de características que definiam uma imaginada “britanidade”, e a concepção de tal britanidade envolvia também a concessão dos benefícios previdenciários, ainda que de forma regulada e reduzida em moldes nitidamente racistas. Bonnett mostra como o imperialismo e as inéditas políticas sociais de começo do século XX aqui descritas se fundiram num amálgama ideológico e material que serviu de base de sustentação para os impulsos expansionistas e nacionalistas do império britânico. Se antes do século XIX as menções às classes trabalhadoras na Inglaterra vitoriana eram permeadas de argumentos e menções a “raças inferiores”<sup>16</sup> – e se antes, a burguesia se apresentava como a única representante autêntica dos ideais nacionais e raciais britânicos –, com o avançar do imperialismo na virada para o século XX, principalmente após o surto de nacionalismo popular advindo da mencionada Guerra dos Boeres, e com a criação dos primeiros programas e seguros sociais, há um deslocamento dessa chamada “britanidade”, que passa a abarcar não apenas a burguesia, mas também as classes trabalhadoras brancas. Tal consenso interclassista se apoiava diretamente nas políticas sociais excludentes, no Estado cada vez mais intervencionista e no capitalismo regulado keynesiano, o que permitia agora que os ideais nacionais e raciais britânicos fossem compartilhados com todos os cidadãos britânicos de nascimento, excluindo assim negros, imigrantes e estrangeiros. Como sintetiza Bonnett (1998, p. 329, tradução nossa) numa potente metáfora, “o bem-estar social veio embalado na Union Jack”<sup>17</sup>.

Sainsbury (s/d) propõe o desenvolvimento das noções de *regime de política*

<sup>16</sup> Como na identificação dos trabalhadores pobres ingleses com os negros das colônias africanas, comum entre a aristocracia vitoriana.

<sup>17</sup> *Union Jack* é como os britânicos se referem à bandeira do Reino Unido.

*imigratória* e de *formas de imigração* para a análise de tais questões. Se a tipologia de Esping-Andersen era concebida a partir de quatro variáveis principais já mencionadas<sup>18</sup>, a autora amplia tal análise, vendo como essas duas noções se conjugavam aos três regimes concebidos por Esping-Andersen. Um *regime de política imigratória* consiste em regras e normas que governam as possibilidades dos migrantes de se tornarem cidadãos, adquirirem residência e permissão para trabalhar e participar da vida econômica, cultural e política. Tal variedade gera quatro tipos diferentes de política migratória, que não são estanques e únicos, por vezes reúnem elementos de mais de uma definição categorial e são variáveis inclusive ao longo da história de determinada nação: imperial, étnico, republicano e multicultural, que variam conforme as heranças históricas e culturais do seu contexto e ao grau de restrição ou inclusão. Já as *formas de imigração* envolvem as “categorias de entrada” associadas às diferentes formas de migração, trazendo em si direitos específicos e influenciando diretamente o acesso dos imigrantes aos benefícios sociais. As mais importantes categorias de entrada são: imigrantes econômicos/trabalhadores imigrantes, refugiados e pessoas em busca de asilo político, membros de famílias, “cidadãos” étnicos e imigrantes sem documentos. Para Sainsbury (s/d, p. 230, tradução nossa), “categorias de entrada criam uma diferenciação hierárquica de direitos sociais de imigrantes, e o padrão de estratificação aqui é muito diferente daqueles oriundos dos efeitos de estratificação conceitualizados na tipologia de regime de bem-estar [de Esping-Andersen]”.

Como se vê, no caso dos imigrantes – e aqui nos referimos aos imigrantes não-brancos especialmente, os mais afetados diretamente por tais questões – seu acesso a benefícios sociais depende de muitas variáveis, desde a forma de entrada no país (como imigrantes econômicos, asilados políticos ou ex-colonos, por exemplo), até a sua própria nacionalidade e o *status* de seu país na rede diplomática do país receptor. O sentido segregador das políticas de bem-estar torna-se cada vez mais explícito, principalmente se for conjugado à hierarquização racial existente em outras áreas, como o acesso à qualificação, moradia e a entrada no mercado de trabalho. Em um dos mais importantes estudos sobre a constituição da classe trabalhadora negra na Grã-Bretanha, Ramdin (2017) mostra a dificuldade encontrada pelos imigrantes caribenhos e do sudeste asiático no pós-1945 para serem contemplados por benefícios de habitação e emprego – tradicionalmente e por motivos óbvios, as áreas de política social mais demandadas por imigrantes recém-chegados. Os imigrantes acabaram sendo empurrados para guetos, tanto no que tangia aos bairros e regiões que habitavam (com destaque para os subúrbios de Londres e as cidades portuárias, como Bristol e

<sup>18</sup> Sendo elas: desmercantilização; efeitos de estratificação das políticas sociais; relações entre Estado e mercado quanto ao provimento de benefícios sociais; dinâmica entre o Estado de bem-estar e a estrutura de emprego de tais sociedades.



Liverpool), como também nos setores de emprego que ocupariam de forma precária ou rebaixada. É conhecida, por exemplo, a importante participação de mulheres provenientes das chamadas Índias Ocidentais (Jamaica, Barbados e Trinidad, principalmente) no nascente Sistema Nacional de Saúde, imigrando para trabalhar como enfermeiras. No caso de Barbados, inclusive, um esquema de subvenção estatal foi desenvolvido entre o governo do país e a administração do NHS para que o primeiro arcasse com os custos de viagem dessas imigrantes. Ao desembarcarem na Inglaterra, essas mulheres eram direcionadas para os postos mais baixos, mais insalubres e de menor remuneração e possibilidade de promoção do trabalho de enfermeira nos hospitais públicos<sup>19</sup>.

Por consequência, os baixos rendimentos e o não-recebimento de programas sociais de auxílio forçaram a entrada das mulheres imigrantes no mercado de trabalho para o complemento da renda doméstica com vistas a alcançar um padrão mínimo de subsistência familiar, afetando assim a capacidade desses grupos de se “desmercantilizarem”, posto que ambos integrantes do núcleo familiar se encontravam no mercado de trabalho, recebendo em média salários mais baixos que os nativos. A posição subalterna de tais grupos com relação a habitação, qualificação e mercado de trabalho não era amenizada pelos programas sociais – que hierarquizavam e estratificavam os beneficiários através de múltiplos mecanismos e justificativas das regras de elegibilidade – o que acabava por reforçar estereótipos racistas. Como explica Williams (1995, p. 134, tradução nossa), baseando-se no exemplo britânico,

Se formos investigar tal assunto, deveríamos examinar sob que medida as modificações do modelo do homem provedor no século XX foram racializadas e sofreram interferência das divisões de classe. Assim, por exemplo, tal modelo no Estado de bem-estar social britânico no pós-guerra teve aplicabilidade diferencial. Muitas mulheres afro-caribenhas que migraram como trabalhadoras nos anos 1950 foram forçadas economicamente para empregos de período integral – muitas vezes com horários fora do comum (turnos irregulares e noturnos) – com vistas à auxiliar dependentes familiares na Grã-Bretanha ou no Caribe. O fato de estas atividades não serem reconhecidas, auxiliadas e nem legitimadas pelas provisões de bem-estar existentes reproduzia o discurso racista acerca da natureza patológica das famílias negras. Ao mesmo tempo, poderíamos especular sobre até que ponto a decisão de governos do pós-guerra de usar migrantes ao invés de trabalho feminino local para fazer frente à escassez de mão-de-obra dependia

<sup>19</sup> Para mais, ver McDowell (2013). Para relatos em primeira pessoa num belo e inovador trabalho de história oral, ver Bryan, Dadzie & Scafe (2018).



não apenas da sua capacidade de fazê-lo (no caso da Grã-Bretanha, enquanto poder colonial) mas também do seu comprometimento com a hegemonia do modelo do homem branco provedor. Posto de forma franca e simplista, teria o trabalho migrante – incluindo o trabalho migrante feminino – tornado possível o modo de vida do trabalhador branco provedor? (Williams, 1995, p. 134, tradução nossa).

A pergunta de Williams expõe as contradições e complexidades a que está sujeito um estudo sobre o Estado de bem-estar social. Podemos, sem equívoco, respondê-la afirmativamente: há uma hierarquia específica tanto no mercado de trabalho como no acesso a direitos sociais, e é sobre essa hierarquia que se sustenta o modelo do homem-provedor. Tal modelo, já demonstramos, refere-se apenas a uma fração da classe trabalhadora, aquela de homens brancos qualificados empregados numa relação de emprego padrão. A base de sustentação de tal modelo – o trabalho precarizado e sem benefícios sociais assumido por imigrantes e mulheres, e o trabalho não-pago realizado pelas esposas brancas dentro do modelo do homem-provedor – é ocultada aqui. Percebe-se como a dinâmica entre as políticas de bem-estar reconfigura de forma determinante as noções de família, nação e trabalho, necessariamente criando hierarquias internas a estas políticas que são indissociáveis da lógica dos Estados de bem-estar social.

### **Conclusões**

Apenas uma análise histórica mais detida pode fornecer insumos para uma caracterização mais correta e aproximada do que foi o fenômeno do bem-estar social na Europa ocidental do pós-guerra, atentando para as especificidades do desenvolvimento histórico de cada nação desde a criação dos primeiros esquemas de seguridade social no início do século. Como procurei mostrar nesse trabalho, questões envolvendo a relação entre os gêneros, a definição da cidadania, a estrutura do mercado de trabalho, regimes migratórios e tantas outras variáveis – todas construídas historicamente –, interferem diretamente na estruturação e manutenção das políticas de bem-estar. Desta forma, como resume Williams, (1995, p. 138, tradução nossa)

uma análise das histórias de desenvolvimento econômico, político e social dos diferentes Estados de bem-estar desde o século XIX deve ser situada no interior de três processos intrinsecamente relacionados: (1) o desenvolvimento do capitalismo industrial e de padrões associados de mobilização em torno das relações classe-capital, (2) a implantação de fronteiras materiais e ideológicas entre a esfera pública do trabalho pago e a esfera privada da vida familiar, em conjunto com a institucionalização do modelo do homem-provedor e a mobilização de interesses,

especialmente, mas não exclusivamente, interesses de gênero em torno dessas esferas, e (3) o desenvolvimento do moderno Estado-nação, especialmente na construção da unidade e identidade nacionais através do estabelecimento de fronteiras geográficas em torno de uma homogeneidade ou dominância cultural/étnica/racial/linguística. Esses processos não apenas formaram panos de fundo histórico-culturais específicos para a emergência de Estados de bem-estar, mas se entrelaçaram de forma complexa, de diferentes maneiras e com diferentes consequências, na organização e mobilização por direitos sociais (Williams, 1995, p. 138, tradução nossa).

Tal ressalva torna-se importante na medida em que ajuda a desmistificar parte dos mitos que sustentam a ideia de “trinta anos gloriosos” do capitalismo, ressaltando na realidade como tal período é único e excepcional na história, resultado de uma conjuntura e de uma correlação de forças muito específicas, além de mostrar como as características geralmente apontadas como definidoras de tal período na verdade abarcaram apenas parte da classe trabalhadora, principalmente se esta for vista de forma ampliada, abarcando também a esfera do trabalho não-pago, como orienta Bhattacharya (2017). Serve, assim, para contrapor a uma visão por muito tempo hegemônica nos estudos dos Estados de bem-estar e de suas políticas públicas, “avaliadas como um mecanismo para tornar a sociedade mais igualitária”, sem dar atenção à extensão que, “de fato, tais Estados promovem a igualdade ou o bem-estar de seus cidadãos para além da mera segurança e estabilidade do salário” (Orloff, 1993, p. 305, tradução nossa).

É dentro deste arcabouço conceitual, portanto, que as políticas sociais no capitalismo devem ser vistas. No caso específico do fordismo, as hierarquias e dependências mútuas criadas faziam parte de tal regime de acumulação. Reforçava-se a suposição do salário familiar e do trabalho doméstico feminino de forma a manter o consumo, a produção em massa e o pleno emprego *masculino*, conforme indicou Beveridge em seu relatório. Assim, nação, cidadania, direitos sociais e, indiretamente, o próprio império, mais uma vez se mesclavam numa narrativa que sustentava a hegemonia burguesa, agora readaptada ao pós-guerra. Como aponta Williams (1995, p. 153, tradução nossa),

Na Grã-Bretanha, o Estado de bem-estar se tornou central para a reconstrução do país no pós-guerra e representou a domesticação da missão civilizatória britânica. Civilização – tudo o que restava do poder e dos lucros declinantes do Império – era o que o Estado de bem-estar parecia representar, somado a uma esperança de que este poderia substituir o velho ideal imperial ao sustentar a coesão nacional. O relatório Beveridge (1942) reproduziu ideais de família, nação,

trabalho e bem-estar: mais uma vez, o casamento e a maternidade eram tarefas pessoais e nacionais da mulher branca sem deficiências, e o papel de *homem-provedor* era designado ao seu marido. Esse ideal capturava a subordinação da mulher ao poder econômico de seu marido, o acesso limitado das mulheres ao trabalho pago, e o destino heterossexual permanente de relacionamentos (Williams, 1995, p. 153).

Na prática, como mostram as análises comparativas de O'Connor (1999) e Sainsbury (1999), as mulheres ganhavam menores salários para as mesmas funções, trabalhavam menos e em horários "flexíveis" para assumirem suas segundas e terceiras jornadas nos lares, possuíam menor representação política e sindical, e recebiam benefícios sociais relacionados aos seus papéis de mães e/ou esposas, tendo seu acesso aos programas sociais voltados para trabalhadores assalariados dificultado justamente devido ao seu pequeno tempo de contribuição – graças à espoliação do trabalho doméstico não-pago – e de horas semanais trabalhadas – graças ao regime de meio-período –, além da alta quantidade de mulheres que abandonavam o mercado de trabalho ou entravam para a informalidade, reforçando o abismo entre empregabilidade masculina e feminina. Sem contar que, ao entrarem no mercado de trabalho, permaneciam restritas a certos setores e ocupações, geralmente pouco qualificadas.

Pretendemos, com este trabalho, revisitare a clássica obra de Esping-Andersen à luz de importantes críticas e questionamentos ao reducionismo que sua obra acaba gerando. Conclui-se que o grau de desmercantilização possibilitado pelo Estado de bem-estar britânico era muito maior para os homens do que para as mulheres, presas ainda a tarefas domésticas das mais variadas mesmo quando trabalhavam (ou até mesmo quando seus maridos não trabalhavam, como vimos). A gama de programas da previdência social segregava homens e mulheres, criando estratificações embebidas da lógica do próprio Estado de bem-estar, reforçando assim o papel da mulher na reprodução social da força de trabalho. Dois mundos complementares pareciam surgir no pós-guerra britânico: o dos homens, com emprego estável e benefícios sociais relativos à sua performance no trabalho e às suas contribuições previdenciárias; e o das mulheres, com empregos instáveis, de meio-período, baixa representatividade sindical, baixas contribuições e baixos benefícios enquanto trabalhadoras. O Estado de bem-estar social, condensando as contradições de gênero e classe em seu interior, as materializou através de suas políticas públicas, cujo viés de gênero espero ter demonstrado nesse trabalho.

### Referências

BHATTACHARYA, Tithi. "Introduction: mapping social reproduction theory". *In*:

- BHATTACHARYA, Tithi. *Social reproduction theory: remapping class, recentring oppression*. Londres: Pluto Press, 2017, pp. 1-20.
- BONNETT, Alastair. "How the british working class became white: the symbolic (re)formation of racialized capitalism". *Journal of historical sociology*. Hoboken, v. 11, n. 3, 1998, pp. 316-340 .
- BRYAN, Beverly; DADZIE, Stella & SCAFE, Suzanne. *Heart of the race: black women's lives in Britain*. Londres: Verso, 2018.
- COATES, David. *The Labour Party and the struggle for socialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1975.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos Sociales de las Economias Postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.
- LAND, Hilary. "Who Cares for the Family?", *Journal of social policy*. Cambridge, v. 7, n. 3, 1978, pp. 257-284.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MCDOWELL, Linda. *Working lives: gender, migration and employment in Britain, 1945-2007*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2013.
- MILIBAND, Ralph. *Parliamentary socialism: a study in the politics of labour*. Londres: Merlin Press, 1979.
- ORLOFF, Ann Shola. "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states", *American sociological review*. Newbury Park, v. 58, n. 3, 1993, pp. 303-28.
- O'CONNOR, Julia S. "Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues". *The British journal of sociology*. Hoboken, v. 44, n. 3, 1993, pp. 501-518.
- \_\_\_\_\_. "Employment equality strategies in liberal welfare states". In: SAINSBURY, Diane (org.). *Gender and welfare state regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 47-74.
- PANITCH, Leo. *Social democracy and industrial militancy (1945-1974)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Working class politics in crisis: essays on labour and the state*. Londres: Verso, 1986.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- RAMDIN, Ron. *The making of the black working class in Britain*. Londres: Verso, 2017.

- SAINSBURY, Diane. "Gender, policy regimes, and politics". In: SAINSBURY, Diane (org.). *Gender and welfare state regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 245-275.
- \_\_\_\_\_. "Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regime forms, forms of immigration and immigration policy regimes", *Journal of European social policy*. Newbury Park, v. 16, n. 3, s/d, pp. 229-244.
- SAVILLE, John. "Labourism and the Labour Government". In: COATES, David. *Paving the third way: the critique of parliamentary socialism – a Socialist Register anthology*. Londres: Merlin Press, 2003[1967], pp. 75-93.
- VARELA, Raquel. *Breve história da Europa: da Grande Guerra aos nossos dias*. Lisboa: Bertrand Editora, 2018.
- VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- WILLIAMS, Fiona. "Race/ethnicity, gender, and class in welfare states: a framework for comparative analysis". *Social politics: international studies in gender, state & society*. Oxford, v. 2, n. 2, 1995, pp. 127–159.

Recebido em 9 de junho de 2019  
Aprovado em 10 de junho de 2019