

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA CRISE
UM BALANÇO DA LITERATURA INTERNACIONAL**

**CADERNO
N. 01**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

MARÇO DE 1987

**WILNÊS HENRIQUE
SÔNIA MIRIAM DRIABE**

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, estudantes de pós-graduação e outros membros associados, aparecerão intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminarmente em andamento, ou exploração de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultados de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

APRESENTAÇÃO

Esta é uma tentativa de sistematização da literatura recente sobre a crise das práticas de intervenção social dos Estados Capitalistas - a crise dos Welfare States - nas condições da crise por que passam os países e o sistema capitalista internacional.

Dados os seus objetivos, o trabalho foi estruturado em duas grandes partes. Na Primeira, expomos da forma mais objetiva possível os temas e argumentos principais tratados pela literatura, identificados tão somente a partir das grandes polarizações político-ideológicas que dividem, analistas conservadores e interpretações de caráter progressista. Na Segunda Parte, desenvolvemos um trabalho de cunho mais analítico, buscando fundamentalmente destacar, de um lado, os níveis privilegiados pelas interpretações da crise - o social, o econômico e o político - e, de outro, autores mais relevantes que, segundo aquele critério, têm, de fato, contribuído para o desenvolvimento de explicações convincentes, assim como para o desenho de quadros alternativos de superação, a médio e longo prazo, dos constrangimentos e obstáculos que atualmente se impõe às práticas de intervenção social dos Estados.

São várias as razões que nos levaram a optar por este tipo de tratamento. Em primeiro lugar, é bom que se tenha em conta os motivos primeiros deste trabalho. Trata-se, no fundamental, de um trabalho preparatório de pesquisa e, por tal razão, nos preocupamos menos com grandes sínteses e classificações, muito mais com a maior desagregação possível dos argumentos de modo a configurar uma quase-agenda de questões a serem levadas em conta na pesquisa de Política Social comparada que iniciamos recentemente. O NEPP/UNICAMP, com auxílio da FUNDAP e SEPLAN, desenvolve em 1984-1985, uma linha de análise comparada de Financiamento de Políticas Sociais período 1978-1983 - tomando Brasil, de um lado, e quatro outros países (EUA, França, Itália e Argentina) que compõe um conjunto inicial de dez países divididos em três blocos: EUA, Inglaterra, França, Alemanha e Japão - Itália e Espanha - Brasil, Argentina e México (a serem estudados até 1986). A pesquisa, coordenada pelos Professores Cláudio Salm, Liana Aureliano e Sônia Draibe, é desenvolvida por uma equipe composta dos seguintes membros: Wilnês Henrique, Maurício Coutinho, Maria Helena C. Sena, Rosa M. Marques, Amaury Bier, Cláudio Dedecca, Fábria Tuma.

De outro lado, a própria natureza heterogênea da literatura nos obriga, caso se queira, efetivamente, como é nosso caso, resgatar e conservar sua riqueza maior, a tomar com bastante cautela critérios de classificação que suprimam nuances que são, elas sim, as mais interessantes para os fins de pesquisa que nos propusemos. A título de exemplo, lembramos que a divisão conservadores-progressistas pode levar, se tomada muito fortemente, a obscurecer o fato de que há uma convergência intrigante, nem por isso uma identidade na proposta conservadora de diminuição do papel centralizado e intervencionista do Estado e nas sugestões progressistas de descentralização das políticas sociais, de modo a levar em conta graus maiores de participação dos benefícios.

Finalmente, cabe chamar a atenção para o fato óbvio de que, sendo um trabalho preparatório de pesquisa, este paper continua relativamente aberto, uma vez que a literatura específica sobre os países em exame integra a primeira etapa da investigação e virá a compor futuramente, uma terceira parte deste balanço, agora já num tratamento mais concreto - a nível de propostas é programas de governo - das alternativas de gestão de políticas sociais nas condições da crise atual.

PRIMEIRA PARTE

A maioria das economias capitalistas experimentou no pós-guerra um crescimento econômico sem precedentes, aliado à expansão de programas e sistemas de bem-estar social. Para a maioria dos analistas, ocorreu uma parceria bem sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais. Teria havido mesmo um círculo virtuoso entre a política econômica Keynesiana e o Welfare State: aquele estimula o crescimento econômico: este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e potenciam a produção e a demanda efetiva.

A crise atual, que envolve a maioria dos países capitalistas, mostra seus impactos a todos os níveis das sociedades: o econômico, obviamente, mas também o social e o político. Tudo indica tratar-se de uma crise profunda, que afeta as estruturas sociais e de poder, ainda que se leve em consideração as claras diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego tem imposto reordenamentos econômicos de grande significado e tem trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. O sentido e os resultados desses desequilíbrios e reordenamentos não estão, ainda, claramente delineados. Por outro lado, os rumos seguidos na resolução dos vários problemas em questão estão condicionados por pressões sociais e conflitos políticos. Finalmente, assim como a crise traz já, em seu bojo, embriões do futuro, também as medidas "anticrise" em curso, de diferentes matizes, determinarão em parte as condições mais ou menos propícias - do ponto de vista econômico, mas sobretudo social - da retomada posterior.

A performance de baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados parece ter gerado um conflito entre política econômica e política social destruindo aquele "círculo virtuoso do pós-guerra". Mais ainda, parece ter sido definitivamente abalado o consenso quanto à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico conjugado com a tentativa de contrarestar a tendência à desigualdade e injustiça sociais através de transferências de renda e gastos de governos. Do mesmo

modo, pareceria ter diminuído a crença na capacidade de gerenciamento, pelo Estado, dos vários desequilíbrios, dado o declínio mesmo da capacidade de governar, seja por envelhecimento dos mecanismos de política, seja pela profunda crise de confiança que afeta a relação governantes-governados. (Dror, Yehezkel: 1981). A projeção de uma sociedade real de bem estar, baseada nas análises que identificavam o Welfare State com uma mudança estrutural da sociedade capitalista revela, hoje, a face excessivamente otimista que se manifesta ao longo dos anos cinqüenta e sessenta.

Três ordens de questões têm, em geral, presidido os estudos e debates sobre a crise dos Welfare State:

- quais são as medidas necessárias para superar a crise? Inclui-se a necessidade de reexaminar o papel e instrumentos de políticas, dada a aparente inadequação tanto das políticas sociais tradicionais quanto das políticas econômicas Keynesianas;
- quais as alterações de longo prazo necessárias para enfrentar as transformações em curso (as tecnológicas, mas também, as de valores)? Inclui-se o reexame do papel do Estado, das instituições e grupos sociais; da estrutura e práticas das organizações e dos processos decisórios.
- como obter recursos para promover as alterações necessárias, não só financeiros, mas também e sobretudo os políticos, dada a erosão do consenso social prévio?

Evidentemente, as respostas a estas questões passam, previamente, por uma concepção da própria natureza da crise, assim como por uma definição das relações entre política econômica e política social. Ora, e basicamente sobre essas concepções e definições que as divergências maiores se dão, delineando os campos político-ideológicos que separam conservadores de progressistas. Na Segunda Parte deste trabalho, daremos um tratamento mais sistemático às discussões sobre a crise e a natureza da relação política econômica-política social. Nesta Primeira Parte, nos limitaremos a expor os argumentos que tratam da relação crise-Welfare States.

1. CRISE E CRISE DO WELFARE STATE

Em geral, reconhece-se de partida que a crise econômica atual vem solapando as bases de financiamento dos gastos sociais: seja pela diminuição das receitas e/ou das contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica, seja pelas pressões advindas do desemprego crescente e da aceleração inflacionária, que elevam os custos e despesas sociais. Desta forma, os Estados vem sendo cada vez mais incapazes de responder às exigências financeiras impostas pelos programas atuais.

Entretanto, alguns autores tendem a dar um tratamento mais autônomo a questão da crise do Welfare State em relação à crise econômica geral.

1.1. O Welfare State não passa por uma verdadeira crise; sofre antes uma mutação em sua natureza e operação

Esta é, principalmente, a tese comum aos progressistas, isto é, aqueles autores que em que pese suas divergências, partem do suposto valor ativo da necessidade de se caminhar para graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça social.

Para alguns analistas, os problemas enfrentados atualmente pelo Estado Benefactor dizem muito mais respeito a pressões por sua mudança que propriamente uma crise ou esgotamento de uma dada forma das práticas sociais dos governos.

a) Aparentemente, no próprio momento de consolidação de um complexo aparelho e programas estatais de benefícios sociais, estaria havendo pressões no sentido de minimizar tanto os graus de padronização e massificação das formas de atendimento, quanto o peso excessivo da estrutura estatal burocratizada e centralizada, responsável pela definição e distribuição de bens e serviços. Tendência vista, aliás, pelos autores como positiva, pois estaria a prenunciar a passagem de um Estado do Bem Estar para uma Sociedade do Bem Estar, enfatizando pelo menos dois aspectos: a ampliação das margens de opção dos usuários - e, portanto, a proposição de conjuntos alternativos em cada programa - e a maior participação de organizações comunitárias e locais na gestão dos programas - ou seja, uma maior democratização.

A maioria dos analistas da OCDE (OCDE:1981) acredita que se o Welfare State enfrenta hoje problemas derivados da crise econômica - fundamentalmente pelo aspecto financeiro - enfrenta também dificuldades específicas, que envolvem o questionamento da estrutura

atual dos programas sociais. Estariam eles, de fato, promovendo maior eqüidade social? São capazes de responder aos problemas de desemprego e demandas sociais crescentes, nem sempre compatíveis? Têm efetivamente contribuído para uma performance positiva da economia?

São inúmeras as divergências sobre estas questões, mas tanto os analistas da OCDE quanto outros (Hirschman, A., 1980; Sachs, I. 1982, Delcourt, 1982) apontam para a necessidade de se reexaminar as políticas sociais frente à crise e as pressões sociais e políticas no sentido de uma utilização mais humana, racional e democrática dos recursos, assim como de uma satisfação equilibrada das necessidades (Perrin, G., 1981).

Se tais alterações se derem, o que poderá ocorrer a longo prazo será, a transformação em direção e uma *Welfare Society*, entendida enquanto uma estratégia mais descentralizada e diversificada, seja na concepção dos programas, seja na sua implementação e controle. A. H. Hasley (Hasley, A.H., 1981) indica que os limites atuais das finanças estatais, a complexidade atual das necessidades sociais e a abrangência dos interesses, incluindo o surgimento de aspirações e valores novos, constituem fatores todos a concorrer para esta mesma direção de transformação.

b) Para outros observadores, também o problema é menos o de uma crise dos programas sociais de governo e sim o da necessidade de reorientá-lo no sentido de se constituírem, de fato, em mecanismos efetivos de solução dos problemas da pobreza e de desigualdades sociais, coisa que até o presente momento não lograram (ainda que se reconheça sua positividade social). Os problemas em geral apontados são: provisão inadequada para famílias de trabalhadores com baixa remuneração; incapacidade de estender aos que nunca trabalharam ou aos trabalhadores de termo parcial os direitos e a proteção; discriminação contra mulheres e minorias; ênfase em políticas curativas e não preventivas na área da saúde (OIT: 1984; Holland, Stuart (1983), Berlinger, G., 1983). Também a ineficiência na redistribuição de renda e apontada: além de haver apenas a redistribuição horizontal, a maior parte dos benefícios vai para as camadas de renda mais altas (Delcourt, J.: 1982), ou reforçam mesmo os padrões desiguais de estratificação social (Malloy, J.A., 1982). É necessário enfatizar que, no campo progressista, a crítica aos programas e a busca de medidas de reorientação estão, em geral, relacionadas com a "vontade" de que deixem de ter apenas papel curativo ou de alívio à pobreza, mas adquiram papel preventivo e de solução das raízes da pobreza. (Dobell, R., 1981; Sefer,

B., 1981). Neste sentido, estas teses diferenciam-se das críticas à ineficiência levadas a cabo tanto por conservadores quanto por marxistas ou "radicais". (tese 1.5)

c) Finalmente, para uma determinada linha de análise, a questão - e única - que se coloca atualmente para os aparelhos de intervenção social dos Estados é o de se constituírem em estruturas menos vulneráveis às crises econômicas. É admitido pela maioria dos analistas que a estrutura de financiamento dos programas sociais é instabilizada num momento de crise econômica (por declínio das receitas tributárias e/ou das contribuições e, elevação das despesas). Nesse sentido, seria necessário repensar a estrutura de financiamento do conjunto dos programas. Além disso, questiona-se o impacto da estrutura atual de financiamento sobre os trabalhadores e as empresas: não só o sistema de contribuições sociais baseado principalmente na folha de salários parece cada vez mais insuficiente e perverso, como a própria estrutura tributária do Estado impõe ser repensada. Também tem sido assinalado o impacto negativo das contribuições sociais sobre os custos das empresas, principalmente a ameaça às empresas trabalho-intensivas, o que encorajaria a substituição de trabalho por capital: sugere-se, por exemplo, que as contribuições dos empregadores deveria basear-se no valor adicionado. Entretanto em relação ao impacto econômico sobre o emprego e o investimento, as análises são inconclusivas, havendo prós e contras tanto da alteração da base das contribuições quanto contribuições sociais versus tributo.

Em relação às vantagens de programas baseados em contribuições ou em receita tributária, análises recentes da OIT enfatizam que o sistema de contribuições é melhor para programas cujos benefícios estão relacionados com o nível de rendimento anterior, enquanto o financiamento através de receita tributária é mais indicado para programas com cobertura total.

É certo que os programas de financiamento dos programas sociais envolve a discussão das estruturas gerais de financiamento do Estado e também se reconhece os impactos distributivos de alocações de recursos embutidos em estruturas determinadas de financiamento; entretanto, para a OIT, os argumentos econômicos não são e não podem ser decisivos para a escolha das formas de financiamento dos programas sociais (OIT: 1984).

Vejamos agora a argumentação dos que afirmam, ao contrário, viver o Welfare State uma efetiva crise, pela sua própria estrutura e funcionamento, ou pela sua relação com a crise econômica geral.

1.2. O Welfare State é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do estado

Aqui está, principalmente, o argumento conservador, que tem sido retomado com frequência na situação da crise atual e tem inspirado programas de governo ou discursos justificadores de opções recessivas de gestão da crise. Em geral, o argumento gira em torno a três questões:

a) De um lado, assinala-se que a expansão dos gastos sociais do Estado faz-se tendencialmente em condições de desequilíbrio orçamentário, provocando déficits públicos recorrentes, que penalizam a atividade produtiva e provocam inflação e desemprego. Aliás, é por isto mesmo que estamos em crise: devido à expansão dos gastos sociais, responsáveis em última instância pela situação atual e revelando, de uma vez para sempre, a intervenção intolerável, ineficiente e corrompedora dos mecanismos saneadores do mercado por parte do Estado.

A identificação dos efeitos perversos dos programas sociais parte da constatação de que representam uma ameaça às finanças estatais, ao mesmo tempo em que provocam uma maior intervenção do Estado, ao desestabilizar o funcionamento da economia. Vários aspectos são levantados.

- a elevação dos gastos públicos, ao provocar desequilíbrios orçamentários, são fonte inflacionária (quer pela emissão de moeda, quer pela elevação de tributos e encargos sociais que impulsionam um espiral preços/salários);
- o financiamento dos programas sociais requer a elevação dos tributos e contribuições sociais, o que reduz a poupança e portanto o investimento. Por outro lado, o financiamento com elevação das contribuições dos empregadores provoca uma elevação dos custos salariais, o que seria responsável por uma perda de competitividade externa dos produtos e provocaria uma elevação do investimento externo;

- a extensão dos programas representa um crescimento de empregos públicos que não são produtivos. Nesse sentido, os gastos sociais e sua forma de financiamento são responsáveis pela inflação, declínio dos investimentos e, portanto, pelo desemprego.

b) Em segundo lugar, sustenta-se que, em essência, os programas sociais, ao eliminar os riscos de todo tipo e ao provocar uma igualdade pernicioso, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado: tendem a provocar desestímulos ao trabalho, diminuindo os graus de competitividade da mão-de-obra, rebaixando os níveis gerais de produtividade econômica e mantendo artificialmente em alta os salários.

O desincentivo ao trabalho provocado pelos programas sociais é apreendido em dois níveis: o da quebra da ética e o dos efeitos perversos sobre o funcionamento da economia - é mesmo pensada a existência de um trade-off entre eficiência econômica e igualdade e proteção social, os excessos da segunda, via programas sociais provoca uma diminuição na primeira.

c) Finalmente no plano político, argumenta-se contra a amplitude dos programas sociais que ao revelar os graus insuportáveis de regulação intervenção do Estado na vida social, estariam introduzindo, nas "sociedades democráticas", elevados índices de autoritarismo, tendendo mesmo ao totalitarismo (Huntford, H.: 1971; Friedman, M.: 1977).

Recentemente, Gilder (Gilder, G.: 1982) expôs de modo bastante claro o argumento conservador e apoiamo-nos nele para detalhá-lo.

Para Gilder, os problemas enfrentados hoje pelo capitalismo giram em torno à uma cidadania dependente do Estado, à dissolução da família, à quebra da ética do trabalho, redução da riqueza e bem estar das camadas de renda alta e média, à inflação e ao declínio dos investimentos. Se a força do capitalismo advém de seus impulsos básicos - o risco, a concorrência - a saúde depende dos mecanismos de incentivo ao trabalho e ao investimento.

É a ação do Estado que instabiliza os mecanismos de incentivos, ao dar excessiva proteção e segurança econômica e social, minando o capitalismo e sobrecarregando o Estado. Não sendo ruim em si, a ação estatal deve, entretanto, ser bem orientada, o que não tem acontecido.

O alargamento dos programas sociais governamentais - seguro-desemprego, pensões e aposentadorias, programas de manutenção de rendimento (em dinheiro ou em espécie)

etc. - gerou uma situação de excessiva proteção e segurança econômica; as políticas atuando negativamente, isto é, ampliando os problemas que deveriam solucionar.

O alvo principal da crítica de Gilder são os programas distributivos de combate à pobreza - com testes de meios; contém anomalias e perversidades intrínsecas, que se tornam maiores com a elevação do nível de benefícios, principalmente se forem maiores que os salários oferecidos no mercado.

À medida que a família passa a ser sustentada pelo Estado, é distribuído o papel-chave do pai e aí tem início o processo de dissolução das famílias. Acrescente-se a isso a distribuição do incentivo ao trabalho e a quebra da ética do trabalho, substituída progressivamente pela resignação, escapismo, violência, promiscuidade sexual, etc. Mas as políticas sociais minam de forma mais geral a moral ao gerar uma "Welfare Culture", caracterizada pela promiscuidade, drogas, famílias lideradas por mulheres, filhos ilegítimos, "ghetto family" etc. Finalmente, esse é também um processo de extensão e perpetuação da pobreza, dado o desestímulo dos homens e a incapacidade das mulheres em reverter esta situação.

Programas de manutenção e criação de empregos na crise tendem a tornar o trabalho opcional, geram dependência do Estado e terminam por se constituir em fonte de desemprego. Programas de invalidez ou as aposentadorias tendem a colocar como beneficiários pessoas que não são: o seguro-invalidez tende a alargar o tempo de invalidez a encorajar a aposentadoria mais cedo, etc. Enfim, as proteções e redistribuições negam aquilo que é o maior incentivo ao trabalho - a necessidade - e geram pobreza.

A solução passa pela redação dos programas tanto quanto possível: redução dos benefícios, controle do acesso e fraudes, austeridade no fornecimento de bens, pagamento pelos serviços, etc.

Se a extensão dos programas sociais tem os efeitos perversos descritos, a forma com que são financiados traz conseqüências, segundo Gilder, ainda piores, ao minar os incentivos à produção e ao investimento.

O problema reside na elevação dos tributos. A tributação progressiva sobre a renda, os lucros e o capital diminui os fundos disponíveis para o investimento e assim reduz o incentivo a investir. Por outro lado, essa elevação dos tributos é responsável pela inflação: quer porque diminui a produção sem que haja limitação da oferta de dinheiro pelo Estado,

quer devido à elevação dos custos das empresas, desencadeando uma espiral preços/salários.

Além disso, há dois outros aspectos da ação do Estado sobre negócios: os efeitos perversos do excesso de controles e regulamentações sobre a indústria e os do auxílio governamental às empresas em falência. Nesse segundo aspecto, a questão é a da proteção demasiada - é necessário que o mercado atue para que as empresas mais aptas sobrevivam.

A visão "supply-side-economics" de Gilder resume-se nisso: a "força criativa" do capitalismo é o investimento privado (e o futuro significa investimento com inovação tecnológica) e a atuação do Estado na forma em que está estruturada desincentiva o investimento. Não se trata de que os gastos e o déficit público sejam maus em si (ou inflacionários), ainda que a regulação excessiva sobre a economia não seja fértil e o setor público não exatamente produtivo. O problema é que "...quando o governo dá bem-estar, pagamentos aos desempregados, empregos em serviços públicos em quantidade que detém o trabalho produtivo, e quando eleva os tributos das empresas rentáveis para pagar por aqueles, a demanda declina" (Gilder, p. 162) ou seja, os gastos sociais e o emprego público não são linhas de defesa do gasto privado, ao contrário, o reduzem. Dessa forma, o que não pode haver é um déficit público para financiar os pobres e penalizar os negócios. A intervenção do Estado deve estar orientada para tudo o que favoreça as empresas: menor controle, redução da tributação, principalmente sobre investimento e capital, subsídios e créditos para investimento em P&D. Só assim haveria crescimento do setor privado é a melhor forma de combater a inflação. O que melhor deveria fazer o Estado, então, é restringir-se a aumentar os lucros das empresas.

Os conservadores, portanto, tratam o Welfare State no plano político-ideológico como uma concepção falida do Estado e no econômico, como estrutura responsável pela crise atual, porque impeditiva de que os mecanismos de mercado possam sanar efetivamente a economia.

1.3. A crise do Welfare State é sobretudo uma crise de caráter financeiro fiscal

Esta tese tem sido afirmada tanto por conservadores quanto por progressistas. Circunscrevendo à questão de financiamento os problemas de continuidade a ampliação dos gastos sociais do Estado, é analisada por diferentes ângulos.

a) A crise, em si, já envolve um problema fiscal bastante sério. No caso dos programas sociais, a questão passa a ser a de como responder pelo seu financiamento, quando configura-se até mesmo um círculo vicioso à medida que diminuem as receitas públicas pelo rebaixamento da atividade econômica, e simultaneamente aumentam as exigências financeiras de programas sociais acrescidos pela crise, tais como maiores compensações ao desemprego e à instabilidade, elevação com gastos de saúde, etc. Na perspectiva progressista, a conjugação de programas econômicos anti-recessivos com a revisão das prioridades e a realocação de recursos estatais parece ser a alternativa única para a superação do estrangulamento financeiro desde que se queira evitar que massas crescentes se defrontem com níveis cada vez maiores de pobreza e carência. (OIT: 1984; Rosanvallon, P.: 1981; OCDE: 1981).

b) A maior parte dos estudos tende a identificar o problema do financiamento como um dilema próprio da estrutura dos mecanismos de sustentação dos programas sociais. Isto é, o argumento tende a enfatizar que a forma típica de financiamento dos gastos sociais, baseada em contribuições da massa ativa de trabalhadores já contém, em si, uma tendência ao estrangulamento à medida que se prevê alterações etárias e "sociais" da força de trabalho de sorte a que, cada vez mais, massas maiores de dependentes dependerão de contribuições restritas a números relativamente menores de trabalhadores e/ou a tempos relativamente mais curtos de vida ativa. Ora, a crise econômica viria tão somente agravar tal estado de coisas, ao introduzir não apenas o problema do desemprego, mas também o da própria dificuldade de valorização dos fundos arrecadados, dada sua vinculação com circuitos cada vez mais especulativos.

Tamburi (Tamburi, G.: 1983) argumenta, por exemplo, que há razões estruturais para os problemas de financiamento dos sistemas de pensões e aposentadorias derivados da maturação do sistema e da alteração da composição etária da população. Entretanto, a crise econômica e a aceleração inflacionária diminuem e elevam os gastos, agravando aqueles problemas estruturais. Ao mesmo tempo, torna-se difícil elevar as contribuições e passa a haver uma disputa maior por recursos do Estado entre as várias áreas de gasto.

Brian Abel-Smith resume com clareza as relações que conduzem a esta argumentação. Nas condições de recessão, os gastos públicos tendem a crescer, frente a uma receita declinante: mais desempregados passam a receber benefícios; menos pessoas pagam impostos e contribuições de seguros sociais; elevam-se os custos de medidas que visam a proporcionar atividade e treinamento; cresce também os gastos advindos massivo a firmas que, de outro modo, desempregariam trabalhadores. Finalmente, há que se considerar o enorme custo em juros do financiamento dos déficits (Abel-Smith, B.: 1980). Delcourt, ao enfatizar a situação de gastos crescentes e receitas declinantes, nas condições da recessão, acrescenta ainda considerações que tem sido feitas sobre a ampliação do nível de aspiração e das necessidades: a incidência crescente de doenças crônicas; elevação dos graus de cobertura e pressões por garantias de benefícios mínimos; elevação dos custos de bens e equipamentos de distribuição de serviços sociais na situação de inflação. Portanto, é nesse quadro de desequilíbrio crônico entre gasto social e receitas do Estado que a crise se introduz como elemento agravante (Delcourt, J.: 1982).

c) Vale a pena destacar, pela força com que tem aparecido em textos recentes sobre a crise que afeta os Welfare States, o argumento de que os programas sociais envolvem também os problemas crônicos da relação entre taxas maiores de crescimento dos gastos que das receitas uma vez que, desencadeados certos programas, novas demandas são continuamente criadas, seja por setores não cobertos anteriormente, seja por reivindicações por benefícios não previstos de partida. Em suma, os programas repõem os problemas para os quais foram criados ou acabariam gerando outros.

Na perspectiva conservadora, o crescimento dos gastos deriva-se da concepção de que os programas colocam os trabalhadores potencialmente em auxílio, isto é, quanto maior ajuda é dada, maior é perda além do que incentivam as práticas de permanência como beneficiários (fraudes de todo o tipo) e não-trabalhadores (Gilder, G.: 1982).

Na perspectiva progressista, pensa-se nas demandas por parte de grupos sociais não cobertos previamente por um dado programa, mas sobretudo pensa-se na geração de novas demandas, antes não previstas. O exemplo mais importante talvez seja o da ecologia, isto é, ação do Estado protegendo o ambiente e as pessoas contra riscos provocados pelas depredações ambientais (Sachs, I: 1982; OECD: 1981).

d) Finalmente, no âmbito da análise financeira da crise dos Estados de Bem Estar, é importante reproduzir a argumentação de O'Connor (1977) pelo peso que ainda conserva

no campo de interpretação marxista. Para O'Connor, o problema de continuidade e desenvolvimento de programas sociais inscreve-se numa problemática mais ampla, de "crise fiscal do Estado", que se expressa no crescimento dos gastos públicos mais rápido que o meio de financiá-los.

As raízes estruturais dessa crise de Estado encontram-se na dinâmica subjacente às funções contraditórias do Estado Capitalista. O processo de acumulação do capital monopolista torna cada vez mais necessária a intervenção do Estado através dos gastos de capital social (projetos e serviços destinados a elevar a produtividade e/ou diminuir os custos de reprodução da força de trabalho). Entretanto, a própria expansão do capital monopolista tende a gerar desequilíbrios econômicos e sociais - desemprego, pobreza, capacidade excedente, capitalistas excedentes do setor competitivo da economia etc. - situação que impõe maiores gastos sociais do Estado para manter a harmonia social. Há aqui uma tensão permanente - conciliar a necessidade crescente de dispêndio estatal que visa a garantir a legitimidade e coesão do todo social vis-a-vis aquele destinado a regular a acumulação do capital monopolista - tensão que gera uma tendência às crises. A médio prazo, essa tendência é agravada pelas características do próprio setor estatal, na medida em que seus custos salariais tendem a se elevar devido ao crescimento lento da produtividade e ao padrão salarial relativamente mais alto.

Nesse sentido, a crise do gasto social não tem uma dinâmica autônoma, é antes elemento da crise geral do Estado Capitalista. (O'Connor, J.: 1977; Gough, Ian.: 1975; idem 1981).

Cabe-nos, agora, reconstituir um outro conjunto de argumentos que atribuem a estrutura e funcionamento do Estado, ou aos problemas de legitimidade ou, a questões de ordem estritamente política a crise dos Estados do Bem Estar.

1.4. A crise do Welfare State é, principalmente, uma crise produzida pela centralização e burocratização excessivas

Tanto conservadores quanto analistas de posições progressistas tendem a enfatizar e criticar a formidável expansão do aparelho social do Estado, a burocratização excessiva dos programas sociais e a centralização exagerada dos processos decisórios como os

elementos principais que inibem ou obstaculizam a democracia, por um lado, e que chegam a provocar crises de má administração ou de caráter entrópico, de outro.

A burocratização crescente do aparelho estatal é apreendida e criticada por ângulos diversos:

a) Os aparelhos e instituições estatais são cada vez maiores, mas sua eficácia diminui progressivamente, apontando para características de entropia no sistema de benefícios sociais. A burocracia é fragmentada, de um lado e, de outro, caracteriza-se por grande dificuldade de adaptar-se a mudanças, assim como tende a imobilizar mecanismos e agentes visando a manutenção de seu status. Por tais razões, os procedimentos impostos pela crescente complexidade da maquinaria de administração e decisão tem introduzido ineficácias, desperdícios e "tecnicidades" que conformam os problemas sociais muito mais como "casos" a serem equacionados que como questões pessoais de pobreza e carência (Sefer, B.: 1981; Delcourt, J: 1982; Logue, J.: 1979).

b) As burocracias do aparelho social tendem, para manter-se e expandir-se, a impulsionar desmedidamente a oferta de bens e serviços sociais, assim como a proliferação irracional de programas. Por outro lado, atuam segundo uma lógica impregnada de particularismos dada a vinculação com "lobbies" de clientelas, reforçando os ingredientes corporativistas já próprios das demandas e pressões (Delcourt, J.; Hecló, Hugh: 1975; Friedman, M.: 1977).

c) As burocracias tornam-se cada vez mais o elemento decisivo dos processos de decisão e os mecanismos políticos tradicionais são cada vez mais incapazes de garantir formas efetivamente democráticas de controle e participação nas decisões de políticas sociais. A outra face deste processo é o crescimento em grau, intensidade e detalhamento dos controles sociais exercidos pelo Estado e seus burocratas (Walzer, M.: 1982; Wilenski, H. 1981).

Por sua vez, a centralização incomensurável dos processos decisórios e dos mecanismos estatais de poder reforçaram no extremo grau de autoritarismo presente na imposição de políticas. Conjugada com a burocratização, a centralização dos mecanismos decisórios favorece um controle social sobre indivíduos e grupos sem precedentes: "Talvez a mais impressionante característica da moderna administração do Welfare é a completa variedade de seus instrumentos coercitivos e dissuasivos. Cada nova necessidade reconhecida, cada serviço recebido, criam uma nova dependência e, portanto, nova obrigação social" (Walzer, M.: 1982; pág. 137). As formas hiper-centralizadas de decisão,

por outro lado, tendem a reforçar o caráter padronizado dos programas, com restritos espaços para o reconhecimento da diversidade social ou das opções individuais. Finalmente, e claramente para a visão conservadora, a centralização é quase confundida com estatização de modo que a alternativa é, antes de tudo, a da privatização da produção e distribuição de bens e serviços sociais (Triedman, M.: 1977).

1.5. A crise do Welfare State deve-se à sua perda de eficácia social

A fraca eficácia de Welfare State é enfatizada, por alguns, como responsável por sua crise, tese que encaminharia as soluções alternativas seja sugerindo a supressão desta forma de Estado, seja apontando por devastadores cortes nos orçamentos sociais do Estado.

É Ivan Illich (1981) o autor mais representativo, da primeira alternativa, isto é, a da supressão do Estado-Providência e a sua substituição por um modo de produção autônomo. Sua tese, bastante conhecida, é da contra produtividade da prestação de serviços sociais pelo Estado: a medicina hiper-sofisticada termina por provocar doenças, a escola leva o aluno a desaprender, etc. E esta contra produtividade é, para Illich, componente inevitável das instituições modernas, não podendo, portanto, ser "corrigida".

Na frente conservadora, Willian Simon (Simon, W. 1981) enfatiza a tese do caráter não distributivo do Estado dada a sua ineficácia, que termina por privilegiar essencialmente as classes médias. A solução é, para este inspirador dos programas conservadores americanos, cortar substancialmente os orçamentos sociais e assistir financeiramente "aqueles que são pobres", distintos seja dos vagabundos quanto dos falsos desempregados.

No campo marxista, em geral afirma-se que os programas sociais não tem como objetivo fundamental e nem são de fato mecanismos redistributivos e alteradores, no sentido forte, da desigualdade social. São vistos seja como ampliação da responsabilidade do Estado em relação aos custos da reprodução da força de trabalho, seja como formas de controle social e de diminuição dos graus explosivos de luta de classe. (Gough, I.: 1975).

1.6. A crise do Welfare State é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública

Ausência de coesão social, baixa ou nula legitimidade dos programas sociais estatais, desconfiança em relação à capacidade e eficiência do Estado, fragmentação da opinião pública e a alta viabilidade de programas específicos de pobreza - para muitos autores há de se buscar nesse campo as raízes da crise que atravessam hoje os Welfare States.

Para Janowitz, M.: 1976, um dos aspectos dos dilemas atuais do Welfare State reside nos problemas financeiros derivados da crise econômica. A incapacidade da economia em elevar a produtividade e a escalada inflacionária, aliadas à elevação das demandas sociais, impõe restrições à expansão dos gastos sociais.

Entretanto, a argumentação central que desenvolve sobre a crise dos sistemas sociais públicos (enquanto concepção e desenho de práticas e instituições estatais) diz respeito à sua incapacidade de gerar um "sistema de legitimação auto-sustentado", acirrando, assim, o conflito sócio-político mais que criando consenso.

As dificuldades essenciais dos Welfare States advêm de seus efeitos diretos sobre os regimes políticos e a inabilidade resultante das elites políticas dos regimes democráticos em governar e efetivamente modificar as instituições básicas.

Os dilemas do Welfare State constituem expressão dos limites no sistema vigente de "controle social", controle que no entendimento desse autor, diz respeito a habilidade de uma sociedade em engajar-se na auto-regulação, isto é, em criar uma ordem social que extirpe as formas e controles coercitivos.

Janowitz enfatiza que as sociedades capitalistas contemporâneas fundam um complexo padrão de diferenciação social, que requer sistemas elaborados e sofisticados de socialização e controle. Os processos de industrialização e urbanização assim como as práticas e estruturas do Welfare State são fatores de transformação de estrutura social e, portanto, de transformação das formas de participação e de conflitos políticos. O Welfare State, ao alterar a estrutura social e o padrão de desigualdades econômicas, condiciona a participação política e contribui para o surgimento de regimes políticos fracos. O comportamento eleitoral e seus paradoxos, a fragilidade das alianças, a ausência de maiores políticas bem definidas, a crise de confiança refletem a ineficiência e

envelhecimentos dos padrões vigentes de coesão e "controle social". Para o autor, o que está em questão na crise do Welfare State é a "habilidade" em criar a coesão do todo social, isto é, o que está em jogo é a própria sobrevivência das sociedades democráticas.

Para Hirschman (Hirschman, A. O.: 1980), a ampla hostilidade que se detecta, até mesmo por parte dos beneficiários, em relação aos serviços proporcionados pelo Welfare State emerge da crescente falta de confiança nas habilidades do Estado em "resolver" os problemas sociais. Rejeitando explicações do tipo estrutural para a crise do Welfare State, o autor defende a tese de que os sistemas sociais públicos enfrentam dificuldades de caráter temporário, cujas raízes estão, muito simplesmente, no fato de que a rápida expansão de certos bens e serviços em geral traz consigo uma deterioração de qualidade em relação às expectativas, o que produz insatisfação com a performance do setor público. Ora, se assim é, argumenta-se Hirschman, o problema não é essencial, uma vez que a perda de qualidade pode ser apenas temporária. Substituição de produtos e perda de qualidade estão em geral, combinados com mercados não competitivos, ignorância dos consumidores e pouco conhecimento sobre as características mutantes dos produtos: esta combinação de circunstâncias é, para Hirschman, precisamente a característica de certos serviços sociais em expansão considerável nos últimos tempos. O Welfare State enfrenta, pois, uma onda de hostilidade da opinião pública, passando portanto por uma fase difícil que está a exigir consolidação ou mesmo encolhimentos, alterações positivas que podem ocorrer a longo prazo.

Interessado, de partida, em entender o baixo grau de resistência da opinião pública aos cortes em programas governamentais na área social, Mark Greenberg (Greenberg, M.: 1982) desenvolve interessantes considerações sobre o fato de que a estrutura mesmo dos programas, condiciona apoio mais ou menos intensivos: programas de caráter mais geral, universal, destinados ao conjunto dos cidadãos e respondendo (como foi nos anos 30) a um generalizado conhecimento da relação crise econômica-desemprego-perda de renda respondem a ampla gama de interesses sociais e retêm apoio ao longo do tempo; programas concebidos como respondendo a necessidades específicas de grupos específicos, caracterizando como "pessoas capazes" de algum tipo, tem um alto grau de visibilidade social, e são vistos pela opinião pública como doação e caridade aos "pobres" e, do ponto de vista de apoio social, são bastante vulneráveis.

Na argumentação de Greenberg, em situação de crescimento econômico com rígida estrutura de classes, a possibilidade de as pessoas tornarem-se pobres diminui: a pobreza aparece limitada àqueles que já são pobres. Diminui também a preocupação do público com programas projetados apenas para os "pobres": em tempos difíceis, esta "filantropia" é vista como primeiro gesto desnecessário a ser cortado. Esta é, para o autor, a grande diferença em termos da percepção da opinião pública, entre a emergência, nos EEUU, do Social Security Act de 1935 e a emergência e montagem dos "incomesupport system" do pós-guerra. A não identificação entre os que participam dos programas e os que não participam tem gerado as atitudes que enfraquecem os programas de amparo. Esta é, para Greenberg, uma resultante da própria concepção e estratégia de implantação desses programas, construídos de maneira a virtualmente assegurar sua perda de apoio numa economia estagnada. "...Sua construção gerou "constituencies" limitadas, alta visibilidade e uma multiplicidade decepcionante de programas nos quais a relação entre pobreza e economia era cuidadosamente ignorada" (pp. 470).

A fragmentação das clientela, a ausência de comunidade, a concepção de programas baseados em categorias de necessidades e não em categorias de pessoas, a sua clara identificação - essas características contribuem para criar e reforçar o que Greenberg chama o "mito da generosidade pública" e seus efeitos perversos. O consenso em torno ao Welfare entrou em colapso como consequência previsível de sua própria estruturação.

Esta tese de que programas específicos, de caráter muito mais assistencial, que não expressam efetivos compromissos redistributivos do Estado geram baixo apoio e, portanto, podem ser cortados sem grandes resistências da opinião pública, e também enfatizada por outros autores. (Roesberry, Sara A.: 1982; Wilenski, H. 1976).

1.7. A crise do Welfare State deve-se ao colapso político do pós-guerra sobre o qual erigiu-se

Muitos são os autores que insistem na íntima associação que teria ocorrido e vingado do pós-guerra e até os anos sessenta entre propícias condições de crescimento e um pacto político interclasses, o que criou as possibilidades de montagem e expansão dos Welfare State, assim como estes vieram a reforçar aquelas condições econômicas positivas. Offe

(Offe, C.: 1983) por exemplo, assinala um compromisso ou "acordo social" politicamente instituído a partir de formas não-radicais de confronto de classes, enraizando-se numa sorte de "troca de benefícios" entre empresários e mão-de-obra, cuja expressão poderia ser sintetizada no binômio crescimento-segurança social.

A aceitação da lógica do lucro do mercado por parte dos trabalhadores e a concordância com políticas redistributivas por parte dos empresários teria estabelecido os fundamentos para coalizões políticas ou, pelo menos, criado condições mínimas de consenso a partir das quais processou a luta político-partidária. Nas condições de expansão econômica, o consenso inter-classes possibilitou a emergência e a consolidação das políticas sociais do Estado voltadas tanto para cobrir os riscos aos quais estão expostos os trabalhadores quanto para reforçar e estimular a atividade econômica.

A crise econômica que se inicia nos anos 70, ao reduzir o crescimento, põe em cheque as bases políticas sobre as quais repousavam as práticas redistributivas estatais. Para Offe, nestas condições, voltam à cena os conflitos distributivos e restringem-se as margens de negociação. Está desfeito aquele que era o pilar fundamental do Welfare State, no plano da legitimação política, esgotando-se assim aquela particular forma de regulação estatal baseada em políticas sociais e numa política econômica de corte Keynesiano.

Também examinando as alterações sofridas pela base política de sustentação dos Welfare State - o movimento operário-social-democrata - John Logue (Logue, John, 1979) desenvolve um outro tipo de argumentação, enfatizando ser hoje o Welfare State vítima de seu sucesso, muito menos que de sua falência.

Tomando os países escandinavos como exemplares Estados de Bem Estar, Logue aponta para o fato de que a expansão dos programas de bem-estar coincidem cronologicamente com a teoria econômica Keynesiana e não é de pouco significado histórico que a revolução Keynesiana teve lugar sob a égide de governos de esquerda.

As medidas de bem-estar eram justificadas não apenas em termos de necessidades humanas mas também como parte de uma política Keynesiana de revigorar a demanda dos consumidores. A meta social democrata de pleno emprego embriagava-se com a alternativa de Keynes, assim como a virada em direção a maior planejamento coincidia com o desejo social-democrata em substituir a anarquia da produção por planejamento econômico limitado.

Apontando para o sucesso e os principais logros das medidas social-democrata de bem-estar, combinadas com a teoria Keynesiana, Logue tenta demonstrar o modo através do qual o próprio desenvolvimento e reforço dos mecanismos do Welfare State introduzem elementos críticos. Em primeiro lugar afirma que, atingida praticamente a satisfação das necessidades materiais, muitos outros benefícios dificilmente poderiam ser distribuídos sem criar certos problemas de desincentivos: um certo equilíbrio teria sido atingido entre a demanda por novos benefícios e o não-desejo de pagar por eles, pelo menos através de impostos diretos e visíveis. Nesse sentido, tal como concebido, o Welfare estaria se aproximando de seus limites e as "tax revolts" dos últimos anos, nos países desenvolvidos, podem ser vistas sob este prisma.

Em segundo lugar, pareceria estar sendo atingido um desequilíbrio na dinâmica interna do Welfare State no qual tange à integração de interesses organizados na política econômica estatal e o compromisso de não tocar na distribuição prévia de poder e riqueza. O peso das organizações sindicais, o crescente papel do Estado na barganha e fixação salarial, assim como para o conjunto das políticas, introduz fortes elementos de coerção ou, no mínimo, de compromisso com as organizações, que cada vez mais partilham quase corporativamente das decisões de política. Ora, "... a extensão da atividade estatal em direção ao que era previamente esfera autônoma de comportamento fez crescer o poder daqueles que manejam os instrumentos da autoridade central, ao mesmo tempo em que politizou novos aspectos da vida econômica e social" (p. 82). A estreita vinculação entre sindicatos e governo passa a mostrar problemas seja na situação de crescente incapacidade de redistribuir a renda sem alterar a distribuição prévia, seja, no plano mais político, quando as bases operárias passam a perceber suas lideranças como comprometidas com a política econômica, transmutando-se em arma do Estado na imposição de disciplina industrial.

Finalmente, não há dúvida de que o sucesso do Welfare State foi construído, segundo Logue, à base de uma complexidade administrativa crescente, de ampliação dos graus de organização e coordenação estatais, e com a participação cada vez mais importante dos "especialistas": Situação que restringe a vida democrática. Ora, as fortes demandas por uma democracia participativa vem causando impactos, desde os anos sessenta, a todos os níveis da sociedade e, também, sobre as próprias organizações e partidos de esquerda que converteram-se de entusiastas do poder estatal em céticos, quanto a capacidade do Welfare State em cumprir seus objetivos, deixando de conceber a igualdade crescente tão

somente com habilidade a consumir através do setor público. Demandas por controle sobre as próprias condições de trabalho por parte dos trabalhadores, sobre decisões em relação à automação e racionalização do trabalho têm crescido e constituem novas e fortes demandas para gerações já acostumadas a um nível razoável de satisfação de vida material. Realinhamentos democráticos dessa ordem a impor-se na agenda de Estados, ampliando (ou não) a concepção de bem estar que tradicionalmente manejeram.

1.8. A crise do Welfare State deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas "Sociedades Pós-Industriais"

Esta tese, em princípio, poderia integrar a tese da ausência de legitimidade. Entretanto, é atualmente, tão frequente, que merece um lugar especial entre as distintas análises da crise das políticas sociais.

Uma espécie de "revolução cultural" estaria sacudindo o mundo já industrializado, substituindo rapidamente os valores materiais por uma gama de valores pós-materialistas, alterando substancialmente a estrutura da opinião pública e gerando demandas que as instituições políticas e sociais atuais estariam sem condições de atender. Em particular, constituíram, hoje, os mais sérios obstáculos enfrentados pelas políticas sociais.

Na Conferência organizada pela OCDE sobre as Políticas Sociais nos anos 80 (OCDE: 1981), esta tese apareceu sob diversas formas e foi bem resumida por um de seus melhores opositores, Harold Wilenski: "Entre as idéias errôneas que estão em curso a respeito da evolução dos países democráticos modernos, há uma que encontra mais audiência nos debates públicos, segundo a qual, os temas antigos cederiam pouco a pouco o passo a temas novos, numa época em que os valores morais mudam profundamente, onde a ética do trabalho é progressivamente alterada pela aspiração à liberdade e ao direito a se exprimir, ao hedonismo e ao narcisismo, onde o raciocínio lógico se desfaz diante aos impulsos e ao êxtase, onde o culto da ciência e da técnica está denegrado, onde a ordem hierárquica rende-se diante da igualdade e da democracia fundada sobre a participação, onde se abandona uma competição rápida para se colocar em pauta formas de vida comunitária, onde a expansão econômica e o consumo a todo

preço são combatidos por vias ecológicas e uma nova preocupação com "qualidade da vida" (Wilenski, H.: 1981; pág. 185/6).

Deixamos para a segunda parte deste trabalho a exposição da contra-argumentação de Wilenski. O que nos interessa aqui, é identificar as principais versões desta tese, no que diz respeito à questão da crise do Welfare State.

Valores qualitativos "pós-materialistas", do tipo dos listados por Wilenski tendem a pressionar o Welfare State porque são concebidos como de difícil equacionamento e atendimento tanto por causa da forma mercantil vigente da produção de bens e serviços sociais quanto pelo fato de que os custos de realização daqueles valores, em condições de diminuição do crescimento econômico, são por demais elevados (pense-se, em particular, na questão ecológica ou no equipamento para o lazer). (Os autores mais citados são: Inglehart, R. 1977; Gershuny, J.: 1978; Sefer, B.: 1981).

Um outro argumento enfatiza a questão do desenvolvimento da "economia subterrânea" nas condições da crise atual. A economia clandestina, subterrânea ou informal é explicada tanto como uma reação às elevadas cargas fiscais, quanto como nova forma social, não mercantil, não-monetária, fundada em nova solidariedade e comunidade, de todo modo também subtraída à imposição fiscal. Ora, à medida que se sabe ser o poder de taxação um dos atributos essenciais do Estado, os comportamentos próprios da economia subterrânea são entendidos como atingindo diretamente a base de financiamento e a legitimidade política do Estado. (Rosanvallon, P.: 1981; Cazes, B.: 1981).

Estas oito teses constituem, a nosso ver, critério que permite sistematizar a ampla literatura sobre a crise do Welfare State, tanto do ponto de vista dos conservadores, quanto dos analistas de postura progressista.

SEGUNDA PARTE

Tentaremos, agora, examinar a literatura sobre a Crise do Welfare State sob um outro prisma. O reordenamento das teses e argumentações será feito a partir, em primeiro lugar, do nível privilegiado pelos autores para compreensão da crise - o social, o político e o econômico. Por outro lado, reconstituiremos os argumentos principais e os debates implícitos ou explícitos sobre as teses; para tanto, privilegiaremos alguns autores que se destacam quer pela importância "material" de seus argumentos, quer pelo grau de amadurecimento de sua reflexão, quer, finalmente, pela tentativa que fazem de indicar quadros alternativos de superação dos constrangimentos atuais que se impõe sobre as políticas governamentais de corte social.

2. A NATUREZA DA CRISE: ANÁLISES E ALTERNATIVAS

2.1. Por uma nova forma de solidariedade social: a crise se origina e poderá se resolver nos planos sociais e políticos da sociedade

Já chamamos a atenção, na Primeira Parte, para a crescente força da tese que vê a raiz da Crise do Estado do Bem-Estar nos valores e novos comportamentos sociais emergentes nas sociedades atuais.

Talvez seja Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, P.: 1983) quem expõe e examina com maior profundidade esta tese, superando as formulações simplistas e cheias de ambigüidades sobre os "valores pós-materialistas". (Cazes, B.:1981)

Rosanvallon parte do diagnóstico evidente da crise financeira que incide sobre o Estado-Providência: o desequilíbrio crescente entre receitas e despesas. Entretanto, rejeita a tese de que seja esta, a financeira, a verdadeira crise, até porque, segundo ele, teoricamente há soluções: alterações na relação salários diretos/indiretos; diminuição da elevação das cotizações sociais compensadas por crescimento da carga fiscal etc. O problema, afirma, é que soluções financeiras desta natureza implicam modificações do equilíbrio social existente entre indivíduos, categorias sociais e agentes econômicos. Aí reside,

verdadeiramente, o bloqueio: o que se designa, geralmente, pela expressão "impasse financeiro" e, antes de tudo, o problema do grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços (pág.16). O verdadeiro bloqueio ao Estado-Providência é, afinal, de ordem cultural e sociológica: a crise é de um modelo de desenvolvimento e crise de um sistema dado de relações sociais. A pergunta que deve ser respondida, então, é a seguinte: o Welfare State continuará sendo o único suporte dos programas sociais e o único agente da solidariedade social?

Ao reconhecer como todos, inclusive os liberais, de que há problemas de financiamento, Rosanvallon crítica, entretanto, a postura conservadora que opõe, de modo quase sempre encantatório, as virtudes do mercado ao Estado redistribuidor. Se redução positiva da demanda social ao Estado há que se fazer, será entretanto, não por um retorno ao mercado, antes pela implantação de novos métodos de progresso social, complementares ao Estado-Providência, suscetíveis de limitar o crescimento mas permitindo servir de base a uma nova etapa do desenvolvimento social. Também aos social-democratas dirige uma crítica: ao se fecharem numa posição estatista de solidariedade, serão incapazes de encontrar saídas: ...Crise do Estado Providência e Crise do Modelo Social-Democrata Tradicional caminham de Par a Par" (pag. 10).

As premissas de que parte Rosanvallon para pensar a crise do Estado-Providência são as seguintes:

O Estado-Providência simultaneamente gera e funda-se no indivíduo como categoria social e política. Ao mesmo tempo, como Estado fiscal que é, não pode existir sem o desenvolvimento da economia e sociedade de mercado, isto é, sem a afirmação do indivíduo como categoria econômica central e como máximo de autonomia possível (em relação a comunidade e localidades prévias). Nesse sentido, a solidariedade fundada sob a égide do Estado-Providência e aquela de uma sociedade que vive como um composto de indivíduos: trata-se de uma solidariedade mecânica, que se efetua pela intermediação do próprio Estado, tornando opaca as relações sociais reais.

Ora, a crise que vive hoje o Estado enraiza-se nos desdobramentos perversos de suas próprias contradições, seja aquela própria da relação estado-igualdade, no plano dos valores, seja a relacionada com a fragmentação social.

No plano intelectual e dos valores, trata-se de entender que o valor de igualdade, fundamento do Estado, está em crise: a pergunta que se faz o autor e, aliás, a de se a

igualdade como um valor, tal como concebida e realizada sob a égide do Estado, tem ainda futuro. Isto porque há uma contradição de base entre igualdade política e civil e igualdade econômica. No domínio político, a demanda por igualdade traduziu-se pela determinação de uma norma idêntica para todos, pela eliminação de diferenças de estatutos civis ou políticos. No plano econômico, diferentemente, a demanda por igualdade econômica e social apresenta-se como vontade da redução das desigualdades. O paradoxo central das sociedades democráticas encontra-se exatamente nessa relação entre a vontade de redução da desigualdade e na negativa, também presente, de uma igualdade idêntica no plano econômico e social, isto é, no reconhecimento das diferenças. Esta é, para o autor, a fissura intelectual, cultural, que corrói o edifício da cultura democrática e igualitária.

Mas a crise é também dessa solidariedade mecânica fundada pelo Estado: seus sinais podem ser encontrados na corporativização social, no desenvolvimento de reações de categorias estreitas em matérias de impostos, etc. As reivindicações dos indivíduos e grupos distanciam cada vez mais do sentido social de seus efeitos. O grande exemplo é o da "economia subterrânea": trata-se de uma retratação social negativa, que afeta as bases tributárias do Estado e, tem efeitos sociais perversos, mas trata-se também de uma vontade de desenvolver formas de solidariedade direta e modos autônomos de atividades. Nesse sentido, "...a crise do Estado-Providência corresponde aos limites de uma expressão mecânica da solidariedade social". (pág. 44)

Rosanvallon chama a atenção para algumas causas que percebe estarem atuando no sentido das rupturas e limites que assinalou. A própria idéia de "proteção" tende a se tornar cada vez mais central, mas a força de demanda por segurança, por exemplo (contra acidentes nucleares ou, por uma força supra-nacional etc.) tende a relativizar a demanda de igualdade e de democracia. Em segundo lugar a crescente distância entre um crescimento econômico lento e o aumento das despesas públicas está se fazendo sem movimento sociais de expressão. Antes, cada avanço do Estado esteve ligado a uma forte significação social, que punha em cheque seja a coesão social - o contrato devia então ser reformulado - seja, em guerras, a própria sobrevivência de todos. Hoje, os mecanismos de redistribuição crescem sem intenção política deliberada, o que torna cada vez mais ilegítima, politicamente, a redução automática de desigualdades. E por isso mesmo seu custo econômico aparece para todos como sem nenhuma compensação política.

Ligado a este fato, está um outro, o de que a redistribuição, ao operar (teoricamente) sobre grandes e pequenas desigualdades (aliás, principalmente sobre as pequenas), encontra reações que mostram os limites do esquema "fazer com que outros paguem", a emergência de um dado sentimento de injustiça, a paradoxal mescla entre a "paixão pela desigualdade" e o desejo da diferença.

Finalmente, a demanda pelo Estado-Providência não aparece como o único meio de proteção social: numa sociedade cada vez mais fragmentadas oligopolizada mas também "balkanizada" pela pressão das estruturas econômicas e as negociações, a proteção passa não somente pelo Estado, mas também pela busca de localização de cada um em segmentos (ou oligopólios) mais favoráveis. Por sua vez, o Estado, incapaz de se fundar sobre um compromisso social de conjunto, multiplica os arranjos sociais categorias, contribuindo para a diminuição de sua legitimidade: "O Estado-Clientela começa a se edificar no Estado Providência" (pag. 40).

Em resumo, a crise da solidariedade provém de um deslocamento mecânico do tecido social, de uma decomposição: tudo se passa como se não houvesse mais o "social entre Estado e os indivíduos. É por isso que, para o autor, a crise do Estado-Providência deve ser apreendida a partir das formas de socialidade que ele induz e não ser reduzida ao grau da "socialização da demanda", isto é, as porcentagens de tributações obrigatórias toleráveis.

Nem podem as saídas para a crise serem pensadas nos estreitos quadros das alternativas estatização X privatização. Fazer crescer a socialização (nos quadros do Estado) ou encontrar um novo equilíbrio fundado na extensão da privatização, desenham tão somente dois cenários possíveis, o social-estatista e o liberal. No caso da alternativa social-estatista, a elevação de tributos requerida é não só difícil na crise como pode provocar uma fragmentação maior ainda da sociedade; por mecanismos de compensação e auto defesa, pode se antecipar um maior desenvolvimento da "economia subterrânea", do "trabalho negro, maior segmentação do mercado de trabalho, a consolidação de uma verdadeira "sociedade dual", com a alternativa liberal, o efeito é uma volta atrás na redistribuição já avançada, uma verdadeira regressão social afetando a maioria das pessoas. O que supõe a presença de um Estado forte, capaz de enfrentar as resistências sociais, mas por isso mesmo dotado de um nível muito abaixo de legitimidade política.

Rejeitar este quadro estreito significa, para o autor, o esforço de se pensar as fronteiras e as relações entre o Estado e a Sociedade. As lógicas unívocas de estatização (serviço coletivo=Estado=não-mercantil=igualdade) e da privatização (serviço privado=mercado=lucro=desigualdade) devem ser substituídas por uma tríplice dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da automação:

- "Desburocratizar e racionalizar a gestão dos grandes equipamentos e funções coletivas: é a via de uma socialização mais amena. Grandes esforços devem ser feitos neste domínio para simplificar e melhorar a gestão, mas esta não é a única via inovadora em si mesma;
- Remodelar e reorganizar certos serviços públicos de modo a torná-los mais próximos dos beneficiários: é a via da descentralização. Visa crescer as tarefas e a responsabilidade das coletividades locais nos domínios sociais e culturais;
- Transferir às coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos) as tarefas de serviço público: é a via da autonomização. É esta a via a que pode ser a mais nova e interessante para responder as dificuldades do Estado-Providência e enfrentar as necessidades sociais do futuro.

"(...) Mais globalmente, esta alternativa à crise do Estado-Providência não terá sentido a não ser que se inscreva no tríplice movimento da redução da demanda do Estado; reinteração da solidariedade na sociedade e produção de uma maior visibilidade social" (pág.112).

A partir desta proposta, o autor desenvolve algumas considerações interessantes. Para ele, a redução da demanda ao Estado não deve ser confundida com uma visão instrumental do Estado, através dos conceitos de Estado-mínimo ou Estado socialmente ativo. Passa antes por algumas condições tais como a produção de um novo direito não centrado na polaridade indivíduo-Estado; mas que possa recobrir as formas não estatais de socialização: o reconhecimento de grupos de vizinhança, de bairro, redes de ajuda etc. Do mesmo modo que sublinha a necessidade de se reconhecer um direito de substitubilidade do estatal pelo social no domínio de certos serviços coletivos (o exemplo que dá é o das creches), o que significa que o Estado reconheça, sob, forma de dedução fiscal, os serviços coletivos levados a cabo por grupos sociais. Auto serviços e serviços públicos pontuais de iniciativa local, ao multiplicarem-se, reduzem a demanda ao Estado.

Tornar as ligações intermediárias de composição social mais numerosas e múltiplas, reinserir os indivíduos em redes de solidariedade direta, tornar assim mais densa a sociedade, constituir em formas de reaproximação da sociedade consigo mesma. Não é o caso, para Rosanvallon, de cair na nostalgia de imaginar um retorno à forma comunitária como alternativa para a "dessocialização" da sociedade de mercado. O próprio tecido tem dado sinais de resistir à fragmentação, produzindo formas, ainda que parciais e insuficientes, de reaproximação social: redes subterrâneas de solidariedade familiar ou grupal, a própria economia informal constituem formas de socialização transversal que apontam para a possibilidade de uma reinserção da solidariedade na sociedade. Reconhecê-los constitui um passo inicial. E a condição primeira do desenvolvimento da socialidade de novo tipo reside no aumento de tempo livre. Nessa perspectiva, a redução do tempo de trabalho não é apenas uma possibilidade dada pelas condições atuais da produção, ou uma exigência econômica para a redução do desemprego: é a condição para a aprendizagem e efetividade de novos tipos de vida, aqueles envolvidos pelos serviços mútuos, pela ampliação das atividades de vizinhança etc.

Finalmente, o autor insiste nos mecanismos já dados que permitem tornar mais visíveis as relações e fins sociais, desde aqueles que tornariam mais transparentes os montantes e finalidades das taxações, por exemplo, como outros que permitiriam fazer emergir de modo mais localizado e concreto as necessidades e aspirações. Até mesmo um organismo voluntário de informações sobre o florescimento das iniciativas auxilia neste aspecto e amplia a troca de experiência. (O exemplo é o do Mutual Aid Center da Inglaterra).

Terminamos esta exposição buscando, agora, as considerações mais gerais e políticas que faz o autor. A seu ver, as transformações em curso assim com as projeções sociais possíveis indicam a falência do quadro de compromisso keynesiano que regula as relações entre o econômico e o social, há mais trinta anos, nas sociedades industriais democráticas. Este modelo esteve fundado sobre o Estado-Providência e sobre as negociações coletivas. Mas entrou em crise porque está sendo desmantelado o espaço social homogêneo sobre o qual se montou, o que põe em colapso o Estado e conduz à perda de substâncias as formas clássicas de negociações coletivas. E tudo isso se faz friamente, num clima de ceticismo, dúvida, sem grandes e espectaculares choques e resistências. Desconfiança que num primeiro momento se exprimiu por alternativas autogestionárias tanto na ótica liberal quanto libertária. Num segundo momento, o próprio pano de fundo sociológico do modelo keynesiano, -centrado numa representação bipolar de classe social- se rompeu:

novos campos de conflito social se irrompem, nas relações homem-mulheres, dirigentes-dirigidos, Estado/religiões, etc, não redutíveis aos autores tradicionais do enfrentamento de classes. "Nem o Estado-Providência nem as negociações coletivas constituem instrumentos de regulação adequados desses fenômenos". (p. 132) Nos anos 80, complica-se a situação

pela ocorrência de uma verdadeira retratação do social: rupturas do mercado do trabalho, retratação social, busca de alternativas individuais entre os múltiplos segmentos, estatutos, regulamentos etc. Fenômeno ambíguo, ele é ao mesmo tempo sinal de uma retratação reacionária, de um modo entrópico de vida, mas também emergência de novas relações sociais marcadas pela busca de maior proximidade social, pela crítica a um "coletivismo" pesado.

É a crise e esgotamento de um modo de regulação social que está em jogo, sendo parcialmente substituído por uma forma pulverizada de regulação de tipo intra-social (fundada nas relações indivíduo/sociedade; cujos agentes principais de regulação são os indivíduos, as famílias, os grupos de vizinhança, atuando num espaço múltiplo e não territorializado) ou pela forma auto-gestionária (fundada nas relações Estado-Sociedade civil; cujos agentes sociais ou os grupos de base, atuando num espaço descentralizado na sociedade civil e centralizada na sociedade política). Que estes modos de regulação emergentes possam conduzir a novas perspectivas sociais ou políticas ou que levem ao individualismo e ao liberalismo, não está determinado nem social nem politicamente. Depende inclusive do movimento de superação do modelo keynesiano de regulação, o que, para o autor, está na dependência de as formas e organizações socialdemocratas e socialistas se repensarem e se reposicionarem na crise.

Se, numa ótica defensiva, a perspectiva socialdemocratatãõ somente pretende retomar o espaço e os mecanismos keynesianos de regulação, condenar-se-á ao fracasso, permitindo que, forças neo-liberais recuperem em seu proveito a ruptura das formas de compromisso ainda vigentes, abrindo espaço para a maior corporativização e manutenção de uma maquinária morta: "Se nenhuma alternativa positiva for proposta por aqueles que mais se beneficiam do Estado-Providência, iremos em direção de uma sociedade bastarda na qual o reforço dos mecanismos de mercado coexistirá com a manutenção de formas estatais rígidas e o desenvolvimento de uma corporativização social parcial" (p. 136).

Para Rosanvallon, a alternativa será, nos termos em que já descreveu, a criação de um espaço pós-socialdemocrata que repouse na redução do papel do modelo keynesiano e na sua combinação com modos de regulação auto-gestionários e intra-sociais.

Trata-se de definir um novo compromisso social, que contemple a possibilidade de maior flexibilidade econômica, uma certa desburocratização do Estado, assim como o reconhecimento maior das pessoas, dos grupos, garantido por atores coletivos (os sindicatos) e pelas instituições. Triplo compromisso, na verdade, porque significa:

- compromisso de ordem socio-econômica com o patronato, envolvendo redução e reorganização do tempo de trabalho, assim como ampliação dos procedimentos de negociação coletiva;
- compromisso de ordem socio-política com o Estado; aumento das possibilidades de experimentação e substituição por auto-serviços da demanda do Estado; aumento das liberdades civis contra mais estabilização do Estado-Providência a seu nível atual;
- compromisso da sociedade consigo mesma; trata-se de um compromisso democrático, que tem como objetivo desbloquear o Estado-Providência e de permitir a expressão de solidariedade negociadas, num quadro de ampla visibilidade social.

O interesse de análise de Rosanvallon está principalmente no fato de que ordena e sistematiza um conjunto de teses e observações já aventadas por todos quanto têm chamado a atenção para a natureza social e política da crise atual, desde o nível das rupturas no próprio tecido social gestado pelo capitalismo, até as restrições que se tem imposto ao nível político, em termos de consenso e compromissos. Por outro lado, é bastante interessante a forma como pnesa a natureza das alternativas já possíveis de reestruturação do campo social e de suas relações com o Estado.

A proposito, entretanto, do esgotamento e do modelo vigente de regulação e das formas conhecidas de negociações coletivas, vale a pena lembrar o repto lque faz Wilenski (Wilenski, II- 1981) às teses de suplantação do quadro atual pelos valores pos-materialistas ou pelo esgotamento das condições de negociação política. Sigamos este autor na apresentação que faz de suas teses:

- a distinção entre valores "pós-materialistas" da sociedade pós-industrial e os "valores materialistas" da sociedade industrial não contribui com nenhum esclarecimento sobre os obstáculos que entravam a política social nos anos 80.

As escolhas entre a proteção do emprego, os seguros sociais, a igualdade e a democracia fundada na participação, de um lado, e a produtividade do trabalho, o crescimento econômico e medidas relativas às realizações da economia, de outro, não são tão rígidas como deixam supor muitos analistas.

Quando novos valores morais aparecem, é possível, sem grandes custos suplementares, mas com grandes vantagens, modificar ao Estado-protetor e orientá-lo em novas direções mais conformes com as novas questões da ordem social e às reivindicações de participação. Entretanto, os países democráticos nos quais as negociações entre empregadores, trabalhadores e os poderes públicos têm uma estrutura mais "corporativa" estão muito melhor colocados que outros para manter ou obter o consentimento popular que é indispensável se se pretende criar um Estado protetor mais humano e mais eficaz, conservando realizações econômicas satisfatórias. (Wilenski, H. op. cit. pp. 215-216; Wilenski, H. 1975; Wilenski, H. 1976).

Ao desenvolver estes argumentos, Wilenski sustenta, em primeiro lugar que, no que diz respeito a estrutura da opinião pública, as pesquisas têm indicado uma permanência do apoio as políticas sociais, as diferenças se dando muito mais entre partidos políticos; o que significa que homens e partidos políticos podem mobilizar a opinião pública em sentido mais ou menos favorável às medidas de proteção social, explorando seja a vontade manifestada de que a população continue contando com os serviços sociais, seja a crescente resistência a pagar por tais serviços.

A seguir, Wilenski se pergunta qual é o gênero da economia política mais capaz de criar o consentimento popular necessário à política social? A resposta, segundo ele, passa por uma diferenciação entre os países. Distingue, em primeiro lugar, os países de democracia corporativa, tais como Países-Baixos, a Bélgica, a Suécia, a Noruega, a Áustria e a República Federal Alemã. Este grupo caracteriza-se pelo jogo de influências recíprocas que se exerce entre grupos de interesse fortemente organizado e centralizados, em particular, as associações de trabalhadores, de empregados e as profissionais, que todo governo forte ou moderadamente centralizado tem que consultar, que esta obrigação decorra de uma lei ou de um acordo oficioso. É por via de negociação que estes países logram criar um consentimento geral sobre as principais questões da economia política moderna, tais como o crescimento econômico, os preços, os salários, o desemprego, a balança de pagamentos e a política social. "Nesses países, a política social em certa

medida se confunde com a política econômica geral, numa época em que o crescimento prossegue lentamente e as aspirações tornam-se mais ambiciosas: trabalhadores que buscam melhorar seus salários, suas condições de trabalho, sua proteção social, e, em menor medida, criar uma democracia fundada sobre a participação, são obrigados a levar em conta a inflação, a produtividade e os imperativos do investimento. Os empregadores, que buscam melhorar os lucros, a produtividade e o investimento, são obrigados, pelo seu lado, a levar em conta a política social". (p.221). Segundo pesquisas que levou a cabo (Wilenski, H.1975; Wilenski, H. 1976), o autor afirma serem estes países que melhor têm se saído na questão da crise, assim como sustenta a tese de que nenhum país democrático rico poderia obter consentimento mínimo necessário para implementar medidas econômicas e sociais eficazes se não estiver dotado de fortes estruturas de negociação.

No segundo grupo de países, Wilenski distingue aqueles caracterizados por uma democracia corporativa sem plena participação dos trabalhadores. Estariam neste caso o Japão, a França e talvez a Suíça, onde em graus diversos, têm sido estabelecidos procedimentos quase públicos de negociação para que a indústria, a agricultura, o comércio e as associações profissionais possam exercer sua influência em comum. Permite-se coordenar e planificar em parte as medidas de política social e econômica, mas até agora, as federações sindicais são mantidas relativamente a distância. Ainda que haja diferenças no grau de autoridade dos administradores e burocratas do Estado, entre os três países, ocupam eles, entretanto, a situação mais privilegiada na definição e aplicação das políticas governamentais. Na visão prospectiva de Wilenski estes países estão em condição de obter, presentemente, bons resultados econômicos sem, entretanto, adotar medidas explícitas de melhorias da igualdade econômica. Frente, entretanto, as dificuldades econômicas e a possibilidade de elevação da capacidade reivindicatória das massas, ou deverão introduzir um grau maior de participação dos sindicatos, como países do primeiro grupo, ou serão conduzidos a optar por maior autoritarismo e recorrer a meios de coerção para manter mão-forte sobre o movimento sindical, que tenderá a manifestar crescente descontentamento.

Na terceira categoria encontram-se países tais como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Austrália, cujas estruturas de negociação são as menos corporativas e são caracterizados por uma economia política fragmentada e descentralizada: Nenhum desses países avançou muito, segundo Wilenski, na instauração de um Estado-Protetor. Defesa, na

melhor das hipóteses, de objetivos pessoais e particularizados, e imobilismo social, são características dos grupos de interesses destes países.

Para responder sobre as melhores possibilidades de getão da crise, Wilenski apoia-se exatamente nesta distinção prévia sobre a estrutura política. São os países de democracia corporativa, os que têm apresentado maiores e mais pesadas despesas sociais e que têm, segundo ele, também apresentadore resultados iguais ou superiores em relação aos outros, seja qual for o critério utilizado para medir suas realizações econômicas. Em nenhum desses países assistiu-se a movimentos contra os impostos tais como aqueles que marcam as campanhas de Glistrup na Dinamarca, Powell e Thatcher na Inglaterra, Wallace e Reagan nos Estados Unidos. E isso se deve ao fato de que os países do primeiro grupo têm sido capazes de obter o consentimento popular para a consecução de suas políticas econômicas e sociais. "Uma das razões que explicam porque os países de democracia corporativa mantendo pesadas despesas sociais têm atingido resultados econômicos um pouco melhores que os outros, diz respeito ao fato de que eles preferem em geral uma política ativa do mercado de trabalho e medidas de proteção ao emprego, muito mais do que outras disposições, talvez mais onerosas, em vigor nos países menos corporativos e menos avançados na instauração de um Estado-protetor, e que se limitam a fornecer uma ajuda social, sem contribuir minimamente a uma utilização dos recursos humanos". (p.225).

No que se refere à resistência dos impostos, são estes também os países que lograram estruturas de tributação mais equilibradas, exatamente porque estabelecem sua política fiscal e suas alternativas de despesas por meio de procedimentos de deliberação que lhes permitem atenuar as consequências de ordem política em colaboração com os grupos interessados. Desde os anos 70, chegou-se à convicção, nestes países, "...de que não podiam se permitir decidir da progressividade ou regressividade do sistema fiscal sem levar em conta as despesas sociais, que formam o segundo elemento da equação. Antes de poder concordar com despesas, é preciso perceber as somas necessárias a seu financiamento: é portanto por pura necessidade de ordem política, e também porque dispõe do aparelho político necessário para responder a esta necessidade, que chegam a melhor equilibrar a estrutura de impostos, isto é, a reservar um lugar mais importante aos impostos indiretos e às cotizações para a proteção social" (p. 226).

Finalmente, para o autor, é importante saber até onde os Estados-protetores dos países de democracia corporativa, estabelecem políticas novas, mais adaptadas às condições atuais

e às demandas contemporâneas. É certo que, aparentemente, o pesado aparelho centralizado e burocratizado de negociação é pouco flexível para se mover. Entretanto, parecem ser estes mesmos países que estão avançando na ampliação de suas políticas sob formas que ao mesmo tempo conduzem à contenção de custos, propõe remédios aos problemas novos e contribuem com vantagens sociais reais. Os melhores exemplos ficam, para o autor, em torno da evolução que apresentaram em relação aos seguros contra os acidentes de trabalho, às alocações de desemprego e às alterações nas pensões por aposentadoria. As maiores dificuldades continuam sendo as referentes aos altos custos de atendimento médico, dado o forte poder dos grupos de interesses aí estabelecidos e que se opõem às transformações deste setor visando a privilegiar a medicina preventiva, as campanhas de educação alimentar e a cultura física.

Em seu conjunto, a argumentação de Wilenski é bastante interessante, principalmente porque convida a evitar uma super-valorização da questão das mudanças de valores, assim como introduzir fortemente a questão da estrutura política na análise e compreensão das políticas econômicas e sociais na crise. De uma outra perspectiva, Schmidt (Schmidt, M. 1982) contribui com instigantes resultados de pesquisas que ora apoiam, ora contestam ou introduzem nuances nas observações de Wilenski.

Em primeiro lugar, o autor chama a atenção para o fato de que a composição dos governos não tem sido um fator decisivo na definição das prioridades e das políticas governamentais na crise. Segundo dados de sua pesquisa, não haverá uma clara linha divisória entre as políticas adotadas por governos social-democratas e outros que não o são. isto, entretanto, não significa que composições partidárias de governo não sejam importantes nem que os decisivos seriam tão somente os problemas econômicos. Tanto um fator quanto outro só ganham pleno sentido quando combinados com a força dos sindicatos de trabalhadores e patronais, a ordem e regulação dos conflitos de classe (formas mais ou menos corporativas), o grau de harmonia entre o encaminhamento dos conflitos políticos na arena e na dos partidos, o grau em que "valores solidários" caracterizam a cultura política. A partir da análise combinada desses elementos, Schmidt afirma que nações sob governos social-democratas e, mais importante, com equilíbrio de classes na arena industrial e no sistema partidário, tem apresentando maior grau de "governabilidade" nas condições da crise atual. A seu ver, então, as mais importantes barreiras que restringem o raio de ação das políticas que contribuem para regular o conflito entre trabalho, capital e clientelas do Welfare State não são de caráter econômico ou

tecnológico, mas sim e também de caráter político; a grande dificuldade sendo a de compreender os paradoxos do sucesso de políticas de bem estar e perdas eleitorais significativas. Observa que a relação entre o grau de efetividade das políticas sociais, de um lado, e o apoio político e a paz social por outro não guardam relação unívoca. É possível constatar que não houve espetaculares reações políticas à elevação das taxas de desemprego e redução de medidas redistributivas: isto pode em parte ser explicado seja pelos altos níveis de proteção já atingidos, seja porque os impactos negativos do desemprego e dos cortes tem caídos sobre grupos socialmente desorganizados, em geral que nunca entraram na força ativa de trabalho; mas pode também dever-se a uma alteração de valores e atitudes e relação ao trabalho, lazer e emprego.

Também os paradoxos eleitorais desfazem a idéia de uma relação necessária entre o sucesso no manejo da economia/generosos gastos sociais com apoio e reeleição. Em conjunto, os comportamentos eleitorais nas democracias industriais avançadas têm se mostrado erráticos (perda de eleições na Suécia e na Noruega e na Itália em 81, respectivamente e reeleição na Alemanha e na Itália em 80 e 79, respectivamente).

É de chamar a tenção um certo "zig-zag" que permeia a literatura. Aparentemente, a crise atual pôs em cheque não apenas as práticas de intervenção social do Estado como as próprias teorias e concepções que as fundamentaram: crise do Welfare mas também da visão social-democrata da política; crise econômica geral mas também corrosão dos mecanismos de política e da própria concepção keynesiana da dinâmica econômica e da relação entre o Estado e economia. Por outro lado, resurgem com alguma força produzindo sorrateiros encantos em muitos ou soando como novidade - as teses liberais, tanto econômicas quanto políticas: não à regulação econômica pelo Estado, não a sua intervenção social, sim ao Estado reduzido, encolhido, mínimo. Tudo, é claro, em nome da maior liberdade, da ampliação da democracia. Uma dupla ilusão permeia esta visão: reversão do Estado e reversão cínica da economia às condições do livre mercado (sem monopólios). Finalmente, surgem resistências ao conservadorismo econômico em político: veja-se a defesa que faz Wilenski da estrutura política de negociações que marcou a prática social-democrata; ouça-se a crítica de Rosanvallon à possibilidade de que conteúdos de liberalismo logrem permear a crítica de esquerda assim como as alternativas autogestinárias frente ao Estado centralizado, regulador e interventor. No plano da análise econômica, o panorama não é diferente.

A concepção e a prática conservadoras reagiram à crise retomando, como se fosse um puro anacronismo, as teses liberais mais estreita, até mesmo bastardizando-as, como parece ser o caso da "supply-side economics". Por seu lado as concepções progressistas e críticas, que haviam apontado para a insuficiência da solução keynesiana para a reversão da situação atual, passaram a uma postura mais ofensiva. Frente ao conservadorismo, frente ao monetarismo frente aos da "supply-side economics", moveram-se numa retomada vigorosa de Keynes - e dessa forma pretende-se enfrentar também o keynesiano bastardo - e foram à frente, insistindo na insuficiência da análise keynesiana para encontrar alternativas para a crise atual.

Tanto no plano econômico quanto político o desafio às teorizações continua. No item 2.2, a seguir, expomos aquelas análises que, no plano econômico, são as mais significativas e exemplares das diferentes posturas frente à crise e as políticas sociais.

2.2. Por uma economia política das políticas sociais: a crise econômica e a relação entre política econômica e política social

Os analistas conservadores de políticas sociais, ao postularem certas teses sobre a crise econômica atual, o caráter e natureza das políticas sociais de governo e ao surgirem medidas para a superção dos atuais impasses, têm, em geral, repetido sem muita originalidade até mesmo sem muita sistematização a concepção liberal a qual, entretanto aparece com toda sua transparência em um autor por exemplo, como Milton Friedman.

Optamos pela exposição das teses e observações gerais deste autor, portanto, exatamente porque constituem a matriz do "pensamento conservador" atual. Muito embora tenham sido levantadas há bastante tempo (Capitalismo e Liberdade, por exemplo, é de 1962), expõem com mais clareza e concluem com mais coragem aquilo que está sugerido ou subentendido em George Gilder (é o caso da proposta de privatização dos grupos sociais, por exemplo).

Capitalismo e Liberdade de Milton Friedman é, sem dúvida, a matriz do pensamento mais recente no que diz respeito à intervenção do Estado na ordem econômica.

Friedman considera-se um liberal clássico, isto é, julga que a liberdade individual é o fim das organizações sociais. Qualquer atividade econômica deve ser regulada pelo mercado,

porque sua ação decorre do livre exercício da vontade e as transações econômicas somente se realizam quando todos se sentem beneficiados.

Qualquer intervenção no livre jogo do mercado, a instância onde reina a liberdade, é necessariamente coercitiva. A ação do Estado justifica-se em condições muito peculiares: "Um governo que mantém a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedades e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforçe contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar o monopólio técnico (...); suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo, teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar" (p.39).

Reversivamente, indica 14 pontos de uma lista provisória de atividades absolutamente vedadas ao Estado. Dentre estas estão:

- controle de aluguéis;
- Salários mínimos legais ou preços máximos legais;
- Programas sociais de seguro especialmente os que envolvem
- a velhice e a aposentadoria;
- Programas de habitação (p.40).

Isto não quer dizer, evidentemente, que Friedman desconheça que o funcionamento do mercado livre gere as distorções da monopolização empresarial ou sindical ou das desigualdades entre pessoas, regiões e setores. Afirma porém que a melhor alternativa para enfrentar estes problemas é a não intervenção do Estado. No caso dos monopólios, considera que são matidos pelo Estado através da legislação tributária, tarifas, regulamentações e licenças, fixação de salários etc... Neste caso, caberia "a eliminação das medidas que apoiam diretamente o monopólio - quer monopólio empresarial quer monopólio do trabalho - e aplicação das leis convenientes tanto às empresas quanto aos sindicatos. Ambos devem ser submetidos às leis anti-trust; os dois devem ser tratados do mesmo modo com respeito às leis sobre destruição da propriedade e interferência das atividades privadas". (pp. 121-122). Já no que diz respeito às desigualdades, argumenta que o capitalismo possui uma tendência que conduce à eliminação delas.

É com este pano de fundo filosófico que Friedman passa as recomendações de política econômica. O orçamento público há de ser o menor possível, visto que menores possíveis deverão ser as atividades estatais. Seu financiamento será coberto especialmente por um imposto ao gasto, que simultaneamente não penalize as empresas e o investimento e estimule a poupança pessoal. No que toca à política monetária, dois princípios devem regulá-la:

- As autoridades monetárias devem ser independentes;
- A expansão monetária deve ser rigidamente controlada. Com isso, o Estado deixaria de ter qualquer poder discricionário sobre o crédito e sobre os investimentos, ao mesmo tempo em que previniria qualquer distúrbio inflacionário. Vejamos algumas das suas propozições em relação aos programas sociais, de modo a explicar a matriz do pensamento conservador atual sobre o Welfare State na crise.

Em relação aos programas de habitação, Friedman argumenta que a única justificativa aceitável para sua existência é o paternalismo, no caso em relação aos efeitos indesejáveis das más condições habitacionais sobre as crianças. Entretanto na prática, esses programas tiveram efeitos perversos: piora das condições habitacionais, pelo aumento das pessoas por habitação; controle dos programas por grupos de interesses que os direcionam segundo seus objetivos; rompimento de famílias devido à limitação de renda imposta pela opção por moradia pública, o que gera uma elevação da delinquência juvenil e ocasiona problemas nas escolas locais.

Friedman crê que a provisão de bens através dos programas tende a gerar problemas; a opção melhor é sempre benefícios (doações em dinheiro) porque permite que as famílias tenham liberdade de utilizá-las segundo suas necessidades e as opções que o mercado oferece.

Em relação às leis de salário mínimo, a crítica está centrada nas distorções que elas provocam no funcionamento do mercado de trabalho; no caso, provocam a diminuição da demanda por trabalho elevando o desemprego. À medida que a determinação do nível de emprego é pensada a partir do mercado de trabalho, qualquer programa social que altere seu funcionamento - incluindo incentivos ao trabalho - têm efeitos perversos sobre o emprego e portanto, eleva potencialmente o número dos beneficiários dos programas sociais.

Em relação à Previdência Social, Friedman advoga que deve estar inscrita numa concepção de seguro social. Ao analisar os programas de aposentadorias para a velhice de caráter compulsório e providos pelo Estado, levanta os seguintes pontos:

- Existência de uma redistribuição de renda perversa e injustificável entre os beneficiários do programa, pois tende da idade de entrada no programa, taxa os jovens independentemente de sua situação econômica, assim como o benefício não depende da situação econômica do beneficiário. No caso da necessidade de financiar os déficits do programa através da receita tributária, a redistribuição é injustificável, pois não faz parte da lógica do seguro social.
- A provisão pelo Estado implica numa coerção à liberdade de escolha; a provisão privada é mais eficiente; a tecnificação e maior complexidade do programa associam-se à existência de burocracias que passam a favorecer sua expansão e à impossibilidade de controle efetivo pelo Congresso.
- caráter compulsório provoca uma perda de livre disposição sobre a renda individual, e representa, portanto, uma "ditadura benevolente".
- Favorece os filhos a não se responsabilizarem pelo cuidado com os velhos.

Em resumo, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado constitui uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibe a atividade e concorrência privadas, gera uma extensão do controle da burocracia. A ação do Estado no Campo Social deve estar restrita à área de caridade pública - auxílio à pobreza - ainda que em caráter complementar à caridade privada é a mais desejável. Os programas de auxílio à pobreza não devem ser dirigidos a grupos específicos e nem provocar distorções no mercado.

Friedman e seus seguidores só poderiam, pois, hoje considerar que o Estado de Bem-Estar social é, no limite, o principal responsável por todas as dimensões da crise. O financiamento do gasto público em programas sociais trouxe consigo as seguintes perversões: a ampliação do deficit público, inflação, redução da poupança privada, desestímulo ao trabalho e à concorrência inter-capitalista, com a conseqüente diminuição da produtividade, destruição da família, desestímulo ao estudo, formação de "gangs" e criminalização, etc.

Na crise, ganha visibilidade o aparente anacronismo e a aparente cegueira de, na segunda metade do século XX, desconhecer as transformações na dinâmica do capitalismo e na

natureza do Estado. As idéias "ultrapassadas" dão o suporte para a adoção de uma política econômica ortodoxa: corte do gasto social, contenção do crédito, retomada do equilíbrio orçamentário, diminuição dos tributos e regulação sobre as empresas etc. Sem dúvida, por anacrônica e ultrapassada que seja, esta política econômica não é "ingenua" e neutra, e termina por articular-se com a ampliação e manutenção de circuitos financeiros especulativos.

Nesta categoria, às políticas sociais não tem papel a cumprir na superação da crise atual, sendo que essa não só impede a continuidade da expansão dos programas sociais como também requer que sejam cortados. Nesse sentido, opera-se um corte entre a política econômica e a política social: esta é um mero apêndice daquela subordinada a seus designios. Uma política econômica restritiva e prioritária, mesmo que isso eleve os custos sociais e promova um recuo da política social. No limite, essa postura encaminha-se para a proposição da devolução social dos programas sociais entendida enquanto privatização, muitas vezes sustentada pelo discurso da auto-ajuda.

É de se perguntar porque a ênfase no corte dos programas sociais dentro da política econômica ortodoxa. Segundo Piven & Cloward (1982), os programas sociais provocaram uma série de alterações no funcionamento do capitalismo, elevando o poder de barganha dos trabalhadores e diminuindo a capacidade de redução dos salários através da insegurança econômica. As restrições aos programas sociais - cortes nos gastos, redução nos benefícios, alteração nas condições de acesso etc. - fariam parte de uma lógica de elevação da insegurança entre desempregados e trabalhadores, favorecendo a piora das condições de trabalho e a relação dos níveis salariais. Ao mesmo tempo, permitiriam um rearranjo do orçamento público, no sentido de favorecer a elevação dos lucros do setor privado (por exemplo, diminuição da carga tributária sobre as grandes empresas e elevação dos gastos militares).

Segundo Delcourt, S. (1982), a estratégia conservadora de oposição à intervenção do Estado e uma política econômica ortodoxa - de combate à inflação, estímulo à "modernização" e restrição na distribuição de renda - apenas acentua as tendências inerente ao capitalismo de polarização, segmentação e exclusão econômicas e sociais.

Contrariamente às proposições conservadoras, que tenderiam a agravar a situação de crise e levar o desemprego, muitos analistas acreditam que o desafio é coordenar a política econômica e a política social no sentido de se conseguir não só uma saída não

recessiva para a crise, mas também um novo modelo de desenvolvimento com objetivos sociais. Dentro dessa perspectiva se inscreve a análise de Holland, S. (1983).

Em primeiro lugar, trata-se de descartar as explicações ortodoxas da crise atual derivada dos excessos ou insuficiência da intervenção estatal e/ou da elevação dos preços do petróleo. A matriz da crise atual é dada por um contexto de sobreacumulação de capital e desarranjo do sistema financeiro internacional.

As medidas "ortodoxas" levadas a cabo por grande parte dos governos geram um síndrome recessiva em que se sucedem desvalorizações cambiais, elevação da taxa de juros, cortes nos gastos públicos, elevação da dívida pública, agravamento da crise, sem que resolva a bom termo os problemas da inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos, para os quais foram propugnados.

Em segundo lugar, a crise atual não é apenas cíclica, mas também estrutural: reflete alterações na própria estrutura de produção e emprego. As mudanças que ocorrem na economia - proceso de monopolização mais acentuado, a internalização produtiva e financeira de capital - e a complexidade dos problemas atuais (questão tecnológica, instabilidade financeira) afastam-se do referencial das políticas tanto keynesianas quanto monetaristas. Seria necessário ir além dessas proposições para articular uma saída para a crise. (Belluzo, L. Coutinho L.). A estratégia envolveria políticas para expansão do gasto e demanda, reestruturação (novas direções para a estrutura econômica) e redistribuição de trabalho e renda.

Nessa perspectiva, o gasto público deve ter prioridade social, e as políticas sociais têm um papel central tanto na estratégia de redistribuição de renda quanto na promoção de uma recuperação econômica sustentada.

Assim, os bens e os serviços sociais (habitação, saúde, educação, transportes públicos) seriam uma área chave de geração de empregos; os benefícios sociais destinados a suplementar renda pessoal, representam não só um ganho social mas permitem a elevação do consumo, contribuição na recuperação de vendas e emprego.

Aos argumentos de que os gastos públicos drenam os gastos privados, de que existem recursos financeiros para a expansão dos programas e de que é necessário primeiro produzir renda pelo setor privado para depois redistribuir, aponta-se que:

a) O gasto e emprego públicos são linhas de defesa do gasto privado.

b) Os custos dos gastos públicos tendem a ser compensados pela redução dos pagamentos ao desemprego e elevação das recelitas tributárias.

c) A extensão dos programas sociais poderiam ser financiada pela elevação da produtividade decorrentes das inovações tecnológicas e mais alta tributação da riqueza e da renda.

Na proposição dessa estratégia de recuperação e criação de um novo modelo de desenvolvimento, a política social não é colocado como um setor isolado e com papel reativo de alívio a pobreza. Ela tem um papel decisivo, sendo indispensável na estruturação de um desenvolvimento econômico com objetivos sociais (Delcourt, J. 1982).

Tais autores têm inclusive já identificado e oposto um velho padrão de política social a um novo e desejável padrão.

Para Dobell (Dobell, R. 1981) a "velha política de proteção social" repousava em ações do governo visando restringir a miséria via transferências diretas ou programas de garantia de recursos. O sistema fiscal e de transferências e pagamentos em espécie eram acionados para operar uma certa redistribuição da renda. A seu ver, o velho padrão visava redistribuir uma dada parte do excedente gerado por um sistema econômico integrado e altamente produtivo, fundado sobre a especialização, as economias de escala e a divisão extensiva do trabalho.

Um novo padrão de política social deve emergir e com características menos restritas. Implicará um intervenção direta na estrutura do sistema que gerou a renda e a riqueza. Esta concepção visa modificar a repartição das rendas primárias, a repartição dos haveres e da riqueza, tanto quanto das condições de participação e desenvolvimento econômico. A criação de empregos, o desenvolvimento econômico, a implantação de novas atividades na economia são tantos outros aspectos desta concepção de ação política social dos governos. Na velha concepção, as regulações governamentais visavam proteger as concorrência, a reforçar os mercados e melhorar os resultados econômicos. As novas regulamentações deverão estar destinadas a impor os objetivos sociais às atividades econômicas, a corrigir os desequilíbrios engendrados pelas forças do mercado, a melhorar as correntes de informação, assegurar uma maior participação do público nas decisões da sociedade e do governo.

Para Eide (Eide, Kjell: 1981), uma nova política social deverá transformar-se em eixo do conjunto das políticas, superando a forma fragmentada, parcial e estanque como até agora tem sido concebida e operada. As políticas propostas em outros setores devem estar orientadas de modo a servir os objetivos da política social (a econômica, a industrial, agrícola, a tecnológica etc.). Uma nova política social deverá dispor de outros instrumentos que não os tradicionais, ou seja, as transferências monetárias, a formação de profissionais especializados e o desenvolvimento de instituições correspondentes. Tais sugestões chegariam a compor um quadro alternativo suficiente?

Nas proposições de out of Crisis, um passo mais decidido é apontado. Trata-se de entender que, dadas as características da economia e a crise atual, o setor público produtor de bens e serviços sociais deveria ampliar-se e dissociar-se mesmo de sua atual base de taxações e transferências de recursos monetários. O que se sugere é um mais alto grau de socialização e controle sobre os meios de produção, distribuição e troca nos setores sociais, de tal modo que a "...provisão de benefícios como habitação, alimentação, saúde, educação e transporte (seja considerada) como um direito social, mais que como custo privado. Os custos desta provisão poderiam ser cobertos através da distribuição social dos ganhos de elevação de produtividade nos respectivos setores da economia". (p.99).

Tal socialização e "desmercantilização" plena de oferta de bens e serviços sociais sem dúvida significa estatização, maior centralização, graus mais profundos de intervenção do Estado na vida Social. Como fica, então, o problema das atuais demandas por maior participação, descentralização, democratização?

Para estes autores, trata-se de também serem repensadas novas formas de representação e processos decisórios, ainda que pouco avancem nesta direção, tão somente insistindo na necessidade de um planejamento democrático, que abra espaço à efetiva participação do Parlamento, sindicatos, usuários etc. nos processos de decisão.

A literatura progressista parece ter já alcançado êxito no contra-ataque as posições conservadoras, sejam as de análise de corte mais econômico, sejam as de conteúdo principalmente político. Mais ainda, num plano como no outro, parece haver um quase-consenso em chamar a atenção para as "insuficiências", tanto da visão keynesiana, quanto vigentes "postulados" sobre a democracia (ou, se se quiser, sobre as relações entre o Estado e a Sociedade). O que talvez não possa deixar de ser dito é que em termos de

propostas concretas de "avanço" em relação a estas "insuficiências", permanece-se numa etapa bastante genérica de proposições, como se os estudos e debates ainda dariam nova volta sobre a realidade e a si próprios de modo a produzir verdadeiramente um quadro alternativo para a crise atual que não abdique dos valores de equidade social e democratização de todos os espaços vitais.

BIBLIOGRAFIA

ABEL-SMITH, B. (1980). "The Welfare State: Breaking the Post-War Consensus" in *The Political Quarterly*, vol. 51; n.01, jan./mar. 1980.

BELLUZZO, L. G. and COUTINHO, L. "O Desenvolvimento do Capitalismo avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra" in *Estudos CEBRAP* n. 23, SP.

BERLINGER, G. (1983). "La Salud en la Crisis del Estado de Bienestar" in *Cuadernos Médico Sociales*, set. 1983.

CAZES, B. (1981). "The Welfare State: A Double Bind" in *OECD - The WS in Crisis*, op. cit.

DELCOURT, JACQUES (1982). "Social Policy: Crisis or Mutation?" in *Labour and Society*, vol. 07, n. 01, jan/mar 1982.

DOBELL, R. (1981) "Social Policy Making in the 1980": Elements and Issues" in *OCED, The WS in Crisis*, op. cit.

DROR, YEHEZKEL (1981). "Social Policy in a Period of Decrement: A perspective of Governments" in *OECD - The Welfare State in Crisis*, Pars, 1981.

GERSHUNY, J. (1978). "After Industrial Society? The Coming Self Service Economy", McMillan, London, 1977.

GILDER, G. (1982). "Wealth and Poverty", Bantam Books, N. York, 1982.

FRIEDMAN, M. (1977). "Capitalismo e Liberdade". Ed. Arte Nova, São Paulo, 1977.

GLAZER, N. (1981). "Roles and Responsibilities in Social Policy" in *OECD - The Welfare State in Crisis*, op. cit.

GOUGH, L. (1975). "State Expenditure in Advanced Capitalism" in *New Selft Revien*, 92, jul./aug. 1975, London.

- (1981). "The Political Economy of The Welfare State".
- GREEN, DAVID, G. (1982). "The Welfare State: For Rich or For Poor? The Institute of Economic Affairs", London, 1982.
- GREENBERG, M. (1982). "A Breakdown of Consensus" in Dissent, Fall, 1982.
- HARRINGTON, MICHEL (1982). "Why the Welfare State Breaks Down" in Howe, Irving Beyond-The Welfare State- op. cit.
- HECLO, HUGH. (1975). "Social Policy in Britain and Sweden", New Haven, Conn: Yale Un. Press, 1975.
- HIRSCHMAN, A. (1980). "The Welfare State in Troubel: Systemic Crisis or Growing Pains?" in American Economic Rewiew, vol. 70, n.02, 1980.
- HOLLAND, STUART Ed. (1980). "Out of Crisis", A Project for European Recovery, Spokesman Un., Nothingham, 1983.
- HUNTFORD, H. (1971). "The New Totalitarians", Penguing Press, London, 1971.
- ILLICH, I. (1981). "Némesis Médicale", Pars, Seuil, 1975.
- INGLEHART, R. (1977). "The Silent Revolution", Princeton Un. Press, 1977.
- JANOWITZ, M. (1976). "Social Control of the Welfare State", Un. Chicago Press, Chicago, 1976.
- KLEIN, RUDOLF (1980). "The Welfare State - A Self - Inflected Crisis?", The Political Quaterly, 51, 1980.
- LEKACHMAN, R. (1982). "Troubles of Welfare State" in Howe, I - Beyond... (op. cit.).
- LOGUE, JOHN (1979). "The Welfare State: Victim of Its Sucess", Daedalus 108, 1979, n. 04.
- LOWENTHAL, RICHARD (1982). "The Future of Social Democratic Consensus" in Dissent, Winter 1982.
- HALLOY, J.M. and BORTZKY, S. (1982). "Politics, Social Welfare Policy and Population Problem in Latin America" in International Journal of Health Service, vol. XII, n. 01, 1982.

- O'CONNOR, J. (1977). "USA: A Crise do Estado Capitalista" Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- OECD (1981). "The Welfare State in Crisis", OECD, Paris, 1981.
- OFFE, C. (1983). "A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State keynesiano: Fatores de Estabilidade E Desorganização" in DADOS, vol. 26, n. 01, Rio de Janeiro, 1983.
- OIT (1976). "Social Security for The Unemployed", Inter. Labour Office, Geneva, 1976.
- OIT (1984). "Financing Social Security: The Options (An International Analysis)", Int. Labour Office, Geneva, 1984.
- OIT (1984). "Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security", International Labour Office, Geneva, 1984.
- PERRIN, G. (1981). "The Rationalize and Humanise: Two Priority Objectives For Social Security Reform" in Labour and Society, vol. 06, n. 04, Out./Dez. 1981.
- PIVEN, F.F. and CLOWARD, R.A. (1982). "The New Class War" Pantheon Books, Nova York, 1982.
- RASANVALLON, P. (1981). "La Crise de L 'Etat-Providence" ED. Du Seuil, Paris, 1981.
- ROSENBERRY, SARA A. (1982). "Social Insurance, Distributive Criterio and The Welfare State Backlash: A Comparative Analysis" in B. J. Pol. SC. 12, 421/447, G. Britain, 1982.
- SCHMITD, MANFRED (1982). " The Welfare State and Economy" in "Periods of Economic Crisis". (A Comparative Study of 23 OECD Nations), mimeo IPSA, XIIth Congress, Rio de Janeiro, 1982.
- SEFER, B. (1981). "The Economic Environment and Social Policy of the OECD Countries in the 1980" in OECD, The W.S. in Crisis, op. cit.
- SIMON, W.E. (1981). "L 'Feure de la Verité: Halte aux Depenses Publics, Pars, Economica, 1981.
- SACHS, I. (1982). "The Crisis of The Welfare State and The Exercise of Social Wrights to Developmant" in International Social Science Journal, vl. XXXIV, n. 01, 1982.

TAMBURI, G. (1983). "Escalada de los Costos de los Sistemas Nacionales de Pensiones: Razones y Problemática" in Revista Internacional del Trabajo, vol. 102, n. 03, jul./sep. 1983.

VAN SCHENDELEN, M.C.P.M. (1983). "Crisis of the Dutch Welfare State", in Contemporary Crisis 7, 209-230, Amsterdam, 1983.

WALZER, M. (1982). "A Response to Heilbroner", in Howe, I (ed.) - Beyond The Welfare State, Schocken Books, N. York, 1982.

(1982) "Politics in The Welfare State: Concernign the Role for American Radicals" in Howe, I - Beyond The Welfare State, op. cit.

WEAVER, CAROLYN (1982). "The Crisis in Social Security - Economic and Political Origins, Durkam, Duke Press Policy Studies, 1982.

WILENSKI, H. (1975). "The Welfare State and Equality", Un. California Press, Berkeley, 1975.

"The New Corporatism, Centralization and The Welfare State", Contemporary Political Sociology Series 06-020, Sage Publ. Beverly Hills, 1976.

"Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy: Reflections on Changing Valuesand the "Crisis" of Welfare State" in OECD, 1981, op. cit

OBS: A pesquisa bibliográfica gira em torno a mil títulos. Neste trabalho, somente foram indicados os efetivamente utilizados para fins desta sistematização.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br