

**O WELFARE STATE NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E
PERSPECTIVAS**

**CADERNO
N. 08**



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

1993

SÔNIA MIRIAM DRAIBE
EDITOR: MARCOS DE SOUZA QUEIRÓZ

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

INTRODUÇÃO

A política social brasileira - com uma única exceção⁽¹⁾ não tem sido examinada em seu conjunto, sob a ótica analítica do "Welfare State". As noções do Estado de Bem Estar Social ou de Estado protetor parecem estranhas tanto a realidade quanto às tradições científico-acadêmicas no campo da "social policy" ou "public analysis". Mesmo semanticamente não dispomos de uma tradução destas expressões, tanto assim que a forma corrente de designação da intervenção social do Estado é feita no plural - políticas sociais - e setorialmente referida: a política de previdência, a política da saúde, a política educacional, etc. São poucos e recentes os estudos que tem tratado o conjunto das políticas sociais do Estado com categorias mais densas, tais como "perfil de intervenção", "padrão" ou "sistema brasileiro de proteção social"⁽²⁾, indicando ainda assim uma resistência ao tratamento já clássico da questão.

Por outro lado não é unívoca entre estudiosos e "policy makers" a definição das áreas constitutivas da política social: parece não haver dúvidas em relação aos setores de previdência, assistência social, saúde e educação; entretanto, a inclusão de políticas de habitação, saneamento ou transportes coletivos já produz questionamento e, mais ainda, as de salário e de emprego, tidas como próprias da política econômica. Enfim, é muito recente no país a utilização do conceito de seguridade social para designar de modo positivo e amplo os mecanismos de manutenção e reintegração da renda e de atenção à saúde, conceito que pretende superar as concepções estreitas de seguro social.

Obviamente, esta ausência de densidade e espessura do conceito de "Welfare State" reflete, entre muitas outras coisas, o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais. Afinal, a noção de Estado de Bem Estar Social mostra-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta dessa nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social. Além disso, daquela ausência reflete também a própria armação institucional e financeira de suporte da política social: a

-
1. A exceção cabe a Santos, W. G. dos, em "Cidadania e Justiça", no qual trata a questão das políticas sociais no Brasil segundo a tradição da literatura sobre "Welfare State".
 2. Cf. Silva, Pedro Luís Barros - Atenção à saúde como política governamental, dissertação de Mestrado, dept. de Ciências Sociais, IFCH, Unicamp, maio, 1984; Draibe, Sonia M. - "O Padrão de Proteção Social Brasileiro: desafios à democratização", in "Análise Conjuntural", vol 08, p. 13-19, IPARDES, Curitiba, 1986.

multiplicidade das contribuições e fundos sociais, a fragmentação da máquina administrativa, marcada por suposições e pela pouca transparência, a opacidade do gasto social - esta é uma realidade institucional-administrativa que pouco apoio e concreticidade oferece a um tratamento unitário como o sugerido pelos conceitos de "Welfare State" ou de proteção social. Também no plano simbólico, estão ausentes as noções mais integradas e mobilizadoras da política social. A sustentação ideológica das lutas pela extensão dos direitos sociais, por maior justiça e equidade, ou pelos aspectos mais redistributivos da ação social do Estado, tudo isto tem sido feito predominantemente de forma parcializada e categorizada - das demandas tanto quanto dos demandantes.

Em tais circunstâncias não é de se estranhar que os estudos e debates sobre as políticas sociais no Brasil tenham adquirido forte tonalidade negativa, referidos a um oposto - o "Welfare State" - tomado supostamente como monopólio da realidade nórdica e inglesa, como filho dileto da social-democracia européia, como especialidade anglo-saxã no campo da "social policy". O "caso brasileiro" e as rarefeitas referências a países latino-americanos assumem então as características de casos de um não desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, anômalos, dotados de tal especificidade que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais ou pelo menos típicos de outros padrões (diferentes obviamente do sueco ou do inglês) de Estados do Bem Estar Social.

Entretanto os filões mais ricos da hoje, vasta literatura sobre o Welfare State tem apontado exatamente para o fato de que - uma vez trilhado o fértil caminho de estudos comparados - é possível apreender o Estado Protetor menos como a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, antes como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista.

Também esta literatura, ao examinar comparativamente os processo históricos de formação do "Welfare State" em diversos países, admitiu e conheceu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem Estar Social. Padrões ou modelos que expressam raízes e condições históricas distintas se manifestam em variação das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão\exclusão que os sistemas abrigam, seja no que concerne a seus aspectos

redistributivos, seja finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político. Por isto mesmo aquele forte componente valorativo positivo, que parecia estar embutido no próprio conceito de "Welfare State" pode ser reavaliado, abrindo a possibilidade de se pensarem padrões progressistas, de um lado, e em formas mais conservadoras de edificação do Estado Protetor.

Exatamente o que os estudos comparativos tem mostrado é que o "Welfare State" pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que , em outros se mostra mais privatista e residual; em uns mais generoso na cobertura e diversificação dos benefícios, em outros mais seletivo e assistencialista; em alguns países é mais intenso o mecanismo de dinâmica político-partidária e eleitoral, enquanto em outros é mais "politizado" e clientelisticamente utilizado. Em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima (ou o imposto negativo) a todos quanto não lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou, as camadas mais pobres da população.

No que tange à estrutura das despesas, as diferenças também não deixam de se manifestar. Em geral os sistemas tendem a ser financiados por contribuições sociais de empregados e empregadores, mas os pesos relativos destas contribuições, assim como a participação do Estado (com recursos de origem fiscal), variam bastante, conforme os países ou grupos de países. Em relação à composição e evolução das despesas, é certo que tendências gerais de elevação contínua tem se manifestado desde o pós-guerra, na maioria dos casos respondendo principalmente as altas taxas de crescimento (em valor e em número) das aposentadorias e pensões, assim como aos crescentes gastos com a atenção à saúde (predominantemente a hospitalar) e, mais recentemente, com os esquemas de seguro desemprego. Entretanto, também nestas questões, os países estão longe de apresentar modelos uniformes.

Também no plano institucional, a montagem do aparelho burocrático-administrativo de sustentação das políticas sociais obedeceu a lógicas diversas e por isso mesmo seus atuais perfis variam muito de país a país. Se há aqueles relativamente bem organizados, leves, ágeis, e por isso mesmo pouco dispendiosos, gozando de alto grau de racionalidade, a realidade predominante parece ser a de máquinas gigantescas, marcadas por incoerências, altamente burocratizadas e feudalizadas, respondendo muito mais a

interesses e barganhas corporativas que a parâmetros de racionalidade política de eficácia e eficiência.

O interessante, quando se consulta a literatura comparada internacional, não é, seguramente, o fato de tão somente apontar para diferenças e semelhanças. A tentativa é, sobretudo, a de perguntar-lhe sobre a possibilidade de construção de consistentes "modelos" ou padrões do "Welfare State", através de análises sistemáticas dos processos de formação, desenvolvimento e transformação dos modernos sistemas de transformação social, processos estes relacionados com determinantes econômicas, sócio-culturais e políticos, capazes de oferecer a graus confiáveis as explicações para a variação das tendências verificadas.

É esse, de fato, o esforço que vem sendo realizado recentemente por alguns autores. Embora carentes ainda de resultados mais definitivos, vários destes estudos parecem já permitir ou pelo menos sugerir a possibilidade de repensar e reavaliar o "caso brasileiro". Muitas das características que pareciam compor a especificidade irreduzível do sistema brasileiro de políticas sociais podem ser repensadas à luz dos estudos internacionais sobre padrão de formação, desenvolvimento e crise do Estado do Bem Estar Social. Em outras palavras, parece-nos possível interrogar a literatura teórico e histórica sobre o assunto para buscar instrumentos analíticos e sugestões de como pensar as políticas sociais brasileiras delineando um determinado padrão de desenvolvimento e consolidação do "Welfare State" num país de capitalismo tardio como o nosso, que veio moldar a face mais completa do seu sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico.

Há várias vantagens de assim entender nosso Estado de Bem Estar Social. A primeira delas é que talvez por este percurso possamos nos afastar de expressões descritivas e de baixo poder explicativo tais como "embrionário" ou "pouco desenvolvido" para qualificar o "Welfare State" no Brasil; tais expressões podem falaciosamente remeter a uma concepção linear de desenvolvimento das políticas sociais no país, bloqueando a compreensão das características estruturais do nosso sistema de proteção social. Entretanto, a nosso ver, a mais importante das vantagens remete às cruciais questões do futuro do Estado protetor no Brasil: compreendido o caso brasileiro como um padrão - entre os vários sob os quais moldaram-se no mundo capitalista os modos de intervenção e regulação social do Estado - a discussão sobre as possibilidades e alternativas de

desenvolvimento futuro pode alimentar-se muito mais consistentemente da experiência internacional. Finalmente, a démarche aqui seguida corresponde à postura metodológica que implica afastarmo-nos do idealismo - que pensa modelos gerais, a-históricos - seja do historicismo, que postula a irredutibilidade de cada caso histórico: a intervenção social do Estado Brasileiro é específica, é certo, mas tal especificidade significa reter e amalgamar características de tendências gerais (as formas de intervenção dos Estados capitalistas) às condições históricas particulares do Brasil.

Nesse trabalho, de partir dos estudos tipológicos sobre o "Welfare State" para, em primeiro lugar, examinar sua impertinência para a análise do caso brasileiro e, em segundo lugar, para discutir, também no quadro dos debates internacionais, as alternativas de transformação do Estado de Bem estar Social no Brasil em direção a formas mais equitativas de desenvolvimento.

1. TEORIA E HISTÓRIA : MODALIDADES ESTRUTURAIS E DINÂMICAS DO "WELFARE STATE"

Para nossos objetivos, um bom ponto de partida é a constatação de que o próprio conceito de "Welfare State" não é unívoco e admite variações segundo as correntes teóricas a que se filiam seus estudos. Deve mesmo ser anotada, para futuras especulações, uma diferença de concepção entre a tradição Anglo-saxã de "Welfare State" e a tradição francesa de solidariedade e de "État-Providence". Para efeitos de economia de exposição, apresentamos de início algumas definições correntes de Estado do Bem Estar Social para, posteriormente, examinarmos as variações que podem contemplar segundo os tipos históricos em que se cristalizam.

Para Briggs⁽³⁾, o "Welfare State" é " um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua

3. Cf Briggs, Anthony - "The Welfare State in Historical Perspective", in "Archives Europeenes de Sociologie, II, 1961, pp 228.

propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas "contingências sociais" (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais". Se, enfatizarmos o aspecto substantivo das políticas envolvidas na noção de "Welfare State", a tradição anglo-saxã aponta, desde Beveridge, para as políticas de: a) garantia de renda (income maintenance); b) saúde; c) educação; d) habitação. Então, se considerarmos, como o faz a OCDE, que a seguridade social envolve o conjunto das políticas referidas à previdência, à assistência social e à saúde (mesmo quando não financiada por contribuições sociais) a política de "Welfare State" é entendida como o conjunto das ações que além da seguridade social, envolvem a educação e a habitação.

Chamando a atenção para os aspectos tendencialmente universalizantes das práticas de "Welfare", Wilenski ⁽⁴⁾ trabalha com a seguinte definição: "A essência do "Welfare State" é um padrão mínimo - garantido pelo estado - de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficiência".

Obviamente, as formas de concretizar e implementar estas políticas variam também segundo as diferentes concepções conservadoras, liberais ou neo-liberais, intervencionistas ou regulatórias do papel do Estado e da relação Estado-mercado ou, em termos mais amplos, Estado-Sociedade. Assim, os liberais e os conservadores, coerentes com a idéia de formas mínimas de intervenção no mercado, sublinham a excelência do modo individualizado e seletivo de distribuir recursos em espécie (o imposto de renda negativo é uma forma) apenas aos necessitados; ao invés de, como endossariam os intervencionistas (keynesianos, marxistas, etc.) implementar a ação estatal através da construção de equipamentos coletivos de produção e distribuição universal de bens e serviços sociais, em grande medida estatizados e burocratizados.

Como se vê, variam as definições assim como as concepções de como, com que peso e grau deve o Estado atuar na área social. Muitos são os autores que assinalam mesmo o caráter culturalmente comprometido das definições de "Welfare State" proposta por estudiosos principalmente ingleses, as quais não ajudariam a compreender o

4. Cf. Wilenski, H. L. - "The Welfare State and Equality", Berkeley, Univ. of Califórnia Press, 1975, pp XIII.

desenvolvimento e as características de outros tipos de Estado do Bem Estar Social⁽⁵⁾ ou outras concepções mesmo que envolvam, desde o ponto de partida, como na tradição francesa, a idéia de solidariedade nacional, assim como uma concepção extremamente ampliada de previdência, providência e proteção social.

Para os nossos propósitos entretanto basta assinalar, aqui, os elementos comuns que estas definições, tomadas em conjunto, parecem reter. Primeiramente, a referência à ação estatal na organização e implementação das políticas sociais, independente do grau em que se efetiva a participação do estado em cada uma delas. Em segundo lugar e em decorrência, está envolvida na concepção de "Welfare State" uma determinada relação entre o Estado e o mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento assim como os resultados socialmente adversos do segundo. Em terceiro lugar está a noção de substituição de renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, dados os riscos normais próprios das economias de mercado: a perda da capacidade de trabalho por condições de velhice, doença, maternidade, ou na situação de desemprego. Mas também - principalmente na tradição anglo-saxã - a manutenção ou integração da renda tomado como referência um patamar mínimo considerado satisfatório para o atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e das famílias. Ou seja, contemplam-se também aqueles que estão fora do mercado ou a ele marginalmente incorporados. Nesta acepção, as políticas de "Welfare" tem como referência menos o trabalhador contributivo, antes o conjunto dos cidadãos; por sua vez, estes tem nelas a garantia do exercício de um direito e não a expressão de uma ação benevolente do Estado. Direito social, no caso, referido às necessidades vitais social e culturalmente consideradas: a alimentação, a atenção à saúde, à educação e a habitação; núcleo, na concepção de Titmus⁽⁶⁾ dos modernos Estados do Bem Estar.

Definições gerais, entretanto, dificilmente constituem instrumento analítico suficiente para capacitar-nos a tratar as nossas políticas sociais com a categoria do "Welfare State". Se, de um lado a referência substantiva às ações concretas do Estado poderiam conduzir-nos a afirmar a pertinência do tratamento, a referência entretanto às práticas de "income maintenance" associada a noção de direitos básicos da cidadania, parece remeter a um quadro por demais estranho à realidade brasileira. Entretanto, essa dimensão do "Welfare

5. Cf. Kini, N. G. S. - "Approaches to a Theory of Comparative Welfare Policies", in "Perspectives on The Welfare States", org. por S. Ayar, Bombaim, Manaktalas, 1966

6. Titmus, R. - "Essays on teme Welfare State", London, Allen e Unwin; 1963.

State" não apenas não esteve presente ao longo de toda sua história, como parece ser um componente de um determinado padrão de Estado do Bem Estar e não de todos; finalmente, segundo muitos dos estudos comparados, as práticas mais universalistas de manutenção de renda mínima estariam caracterizando antes as fases e tendências mais recentes da proteção social e não o "Welfare" em sua definição mais abstrata. Mas seria então, possível examinar a intervenção social do Estado brasileiro, por mais restrita e desvirtuada que seja, sob aquelas categorias?

Para examinar esta hipótese, é necessário recuar para um plano mais geral de discussão, identificando na literatura referida as grandes correntes teóricas que trataram de responder às seguintes questões: Qual a natureza do Estado do Bem Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalistas contemporâneas? Que razões explicam sua emergência? Quais os determinantes principais de seu desenvolvimento, transformações e crise? Finalmente, quais são e como se explicam suas formas ou padrões diferenciais? A nosso ver, de posse destas respostas será possível estrapolar os conteúdos mais descritivos das definições de "Welfare State", avançando com passos mais decididos para a compreensão dos casos anteriormente supostos como "anômalos".

Em outros trabalhos, estudamos com detalhe as interpretações teóricas referentes aos dois primeiros níveis analíticos a que se referem as perguntas acima, ou seja, o nível mais geral das questões da determinação da gênese, emergência e desenvolvimento do "Welfare State" no mundo ocidental, e o nível mais concreto das interpretações sobre a sua assim chamada crise atual ⁽⁷⁾. Neste, nossa preocupação estará voltada muito mais para o terceiro nível de questões acima indicadas, o referente às formas ou padrões do Estado do Bem Estar Social, ou mais especificamente, às modalidades estruturais e de funcionamento do "Welfare State".

Identificar um quadro de determinações que permita dar conta tanto da emergência quanto das variações formais e substantivas dos modernos sistemas de "Welfare State" parece ser o esforço desenvolvido por Peter Flora e Arnold Heidenheimer, em trabalho já clássico ⁽⁸⁾.

-
7. Cf. Draibe, Sonia M. - "A especificidade do Welfare State no Brasil", in CEPAL - Relatório de pesquisa "As políticas sociais na América Latina", versão preliminar, abril 1988; Draibe, Sonia M. e Henriques, Wilnes - "Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional", in "Revista Brasileira de Ciências Sociais", ANPOCS, n 6, vol 3, fev.1988.
 8. Flora, P.; Heidenheimer, A. - The Development of Welfare States in Europe and America - New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1981. Aqui estamos utilizando a tradução italiana: Il Sviluppo de Welfare State in Europa e in America, Firenze, Il Mulino, 1986.

Frente as diferentes interpretações teóricas de orientação Durkheimiana, weberiana ou marxista, os autores partem da afirmação de que é comum, aos clássicos, a idéia de que, pelo menos no âmbito europeu, o crescimento do moderno "Welfare State" pode ser interpretado como uma resposta a dois processos fundamentais: a expansão do capitalismo, que se torna o modo de produção dominante após a Revolução Industrial, e o movimento que vai, da formação do Estado Nacional à sua transformação em democracia de massas a partir dos últimos decênios do século XIX. Instituições assistenciais desenvolveram-se muito antes, sob a égide dos Estados Absolutistas, mas esta é, sobretudo, a pré-história do "Welfare". Seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutivos e emergência das democracias de massas. Nesse sentido, o "Welfare State" pode ser interpretado, segundo Flora e Heidenheimer, como resposta a crescente demanda por igualdade sócio-econômica ou, como quer Marshall, como a institucionalização dos direitos sociais após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos.

Mas o "Welfare" é bem mais do que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade. As funções estatais de garantia de segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade frente a lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro, segundo critérios estandarizados e de rotina, não limitados a assistência de emergência. Tal como entende Ewald⁽⁹⁾, é o Estado mesmo que se transforma: é agora o "Estado-securitário", um Estado distribuidor de encargos e vantagens sociais.

Nesse sentido, o "Welfare" não é apenas uma resposta a demanda por igualdade sócio-econômica, é também uma resposta a demanda por segurança sócio-econômica. Segundo Flora e Heidenheimer, é o processo de expansão capitalista que subjaz aqueles movimentos políticos de transformação do Estado. Na tradição marxista, o "Welfare", em última instância, constitui uma resposta aos conflitos de classe e as crises cíclicas do capitalismo. Por isto mesmo, a sua história só tem início em fins do século XIX, com o agravamento dos efeitos do ciclo econômico sob as condições de vida dos trabalhadores e a intensificação dos conflitos de classe.

9. Ewald, F - "L'État Providence", Grasset, Paris, 1988

Entretanto, para os autores, aquelas relações assinaladas são, porque genéricas em demasia, ainda incapazes de responder aos seguintes problemas: os estudos históricos sobre a emergência dos "Welfare State" mostram que A) não foram as sociedades européias mais avançadas em termos democráticos e capitalistas as que primeiro desenvolveram as instituições políticas do moderno "Welfare State"; B) os estados facistas que se firmaram após a primeira guerra não apenas não desmantelaram aquelas instituições como, em alguma medida, até mesmo as desenvolveram; C) um país não democrático e não capitalista como a URSS pós 1917 criou instituições muito similares. Em suma, se há relação entre capitalismo, democracia e "Welfare State", elas se dão em termos bastante complexos, que precisam ser demonstrados. Como insistem Flora e Heidenheimer⁽¹⁰⁾, o "...Welfare State" parece ser um fenômeno bem mais geral de modernização, não exclusivamente vinculado a sua versão democrático-capitalista".

Será na (complexa) teoria da modernização elaborada por Durkheim que os autores buscarão as explicações para a generalidade do fenômeno histórico do "Welfare". Sintetizemos o argumento: em termos gerais, na perspectiva Durkheimiana, o "Welfare" pode ser interpretado como uma tentativa de criar nova forma de solidariedade em sociedades altamente diferenciadas, buscando resolver os problemas correlatos à divisão do trabalho. Enfraquecidas as antigas associações e poderes intermediários da sociedades, ampliam-se as oportunidades de individualização; por outro lado, os múltiplos processos de transformação da vida social impõem mecanismos de centralização. Esses processos fundamentais se refletem nas instituições do "Welfare": "as burocracias públicas assumem muitas das funções antes desenvolvidas por unidades menores, enquanto as transferências e serviços tendem a se tornar cada vez mais individualizadas"⁽¹¹⁾. Ao integrar o ponto de vista durkheimiano, os autores podem agora afirmar serem a segurança e a igualdade as duas dimensões fundamentais do Estado do Bem Estar Social.

Mas o "Welfare" longe está, nessa ótica, de construir uma resposta absolutamente satisfatória aos problemas fundamentais das sociedades diferenciadas: a anomia e a desigualdade. Nas sociedades industriais a anomia refere-se a um deficit de regulação, produto do crescimento da economia de mercado, que se manifesta em instabilidade econômica recorrente e, intensificação dos conflitos industriais. É certo que, ao instituir mecanismos de garantia de renda e prestação de serviços individuais, o "Welfare" pode

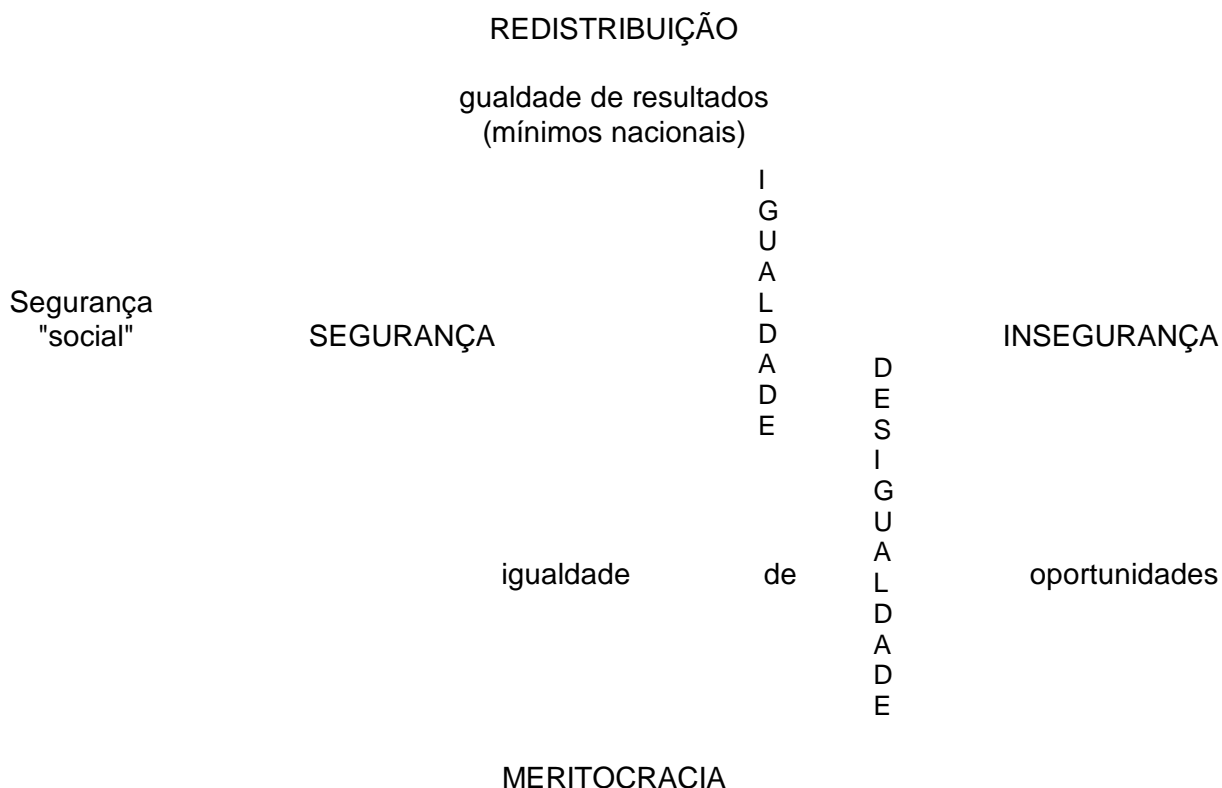
10. Op cit. pp 36.

11. Op cit. pp 36.

enfrentar a questão das necessidades materiais dos indivíduos, ainda que não tenha sido capaz de atuar na origem destas mesmas necessidades. Foi assim limitado na tentativa de estabilizar o mercado e institucionalizar as relações e conflitos industriais. Respondeu então muito mais ao problema da insegurança econômica que à questão mais geral da anomia nas sociedades modernas. Enfrentar mais fortemente esta última teria historicamente significado o aprofundamento da regulamentação normativa. Na complexa tradição cultural ocidental, tal seria possível sempre que "justa", isto é, sempre que respeitados os ideais de igualdade, na sua dupla e contraditória dimensão de "igualdade de resultados" e "igualdade de oportunidades".

A igualdade de resultados supõe um critério igualitário na alocação de recursos, produtos e serviços - uma redistribuição adequada às necessidades e referida à segurança econômica. É por responder a este tipo de demanda por igualdade que podemos perceber o sentido das políticas de "Welfare" de garantia de renda mínima (sob forma de assistência aos pobres, salário mínimo, pensão social, instrução obrigatória, serviços sociais, etc...), distintas de esforços redistributivos em sentido estrito (o imposto progressivo sobre a renda, por exemplo). Responder a demanda por igualdade de oportunidade (o exemplo mais claro é o desenvolvimento da educação secundária compreensiva, mas também os programas de seguros sociais proporcionais a renda) significou, entretanto, implicitamente, a legitimação da desigualdade: enfatizando o mérito reforçam-se as bases de sua definição - as diferenças de renda e de condições sociais.

As dimensões, então, de segurança e igualdade constituem objetivos contraditórios do "Welfare", mas que podem interagir e completarem-se. As respostas às demandas por segurança reafirmam, na sua face meritocrática, as posições sociais, contribuindo para a estabilização da desigualdade. Mas, ao fazê-lo, pode-se estar atenuando a desigualdade, uma vez que os estratos mais pobres da população são os mais inseguros e, portanto, tendencialmente, os que mais demandam por segurança. O esquema que Flora elabora para aproximar-se dessas variações é o seguinte:



O equilíbrio relativo entre estes objetivos, na edificação e transformação do "Welfare", varia historicamente, assim como produz impacto diferente no plano institucional. Tais variações e impactos, segundo o autor, relacionam-se três fatores-chave no plano nacional, e um fator definido no plano internacional. Em geral as variáveis do desenvolvimento sócio-econômico (industrialização e urbanização no contexto capitalista da produção) e mobilização da classe operária (pressão versus ações defensivas do sistema político através das instituições do "Welfare") e, mais proximamente, o desenvolvimento institucional (extensão do sufrágio, característica do regime político) produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos "Welfare States" assim como respondem pelas características que os diferenciarão entre si. No plano internacional, através do conceito de efeito de difusão, o autor dá ênfase ao fato de que, presentes já determinados processos de institucionalização do "Welfare" em alguns países, suas inovações difundem-se em outros, atrasados, exercendo pressões no mesmo sentido.

Fundamental é, para o autor, a consideração da variável próxima: o desenvolvimento institucional. Isto é, as características do regime político tanto no momento da emergência do "Welfare" quanto ao longo de suas transformações são cruciais para a explicação das

formas institucionais que adquirem o Estado do Bem Estar Social: o maior ou menor grau em que se aproximam os polos redistribuição/meritocracia, as formas mais assistencialistas e seletivas versus tendências mais universalistas na dispensa dos bens e serviços sociais, enfim, a maior ou menor fragilidade/força com que serão consagrados os direitos sociais. Nessa linha, os estudos que fazem do "ambiente constitucional" europeu no momento da emergência do Estado protetor permitem o estabelecimento da probabilidade de configuração distintas da proteção social: os regimes parlamentares (democracia liberal e democracia de massas) e os regimes não-parlamentares (monarquias constitucionais com sufrágio limitado ou sufrágio alargado) estarão mais ou menos associados a formas de assistência pública, à consolidação de direitos sociais, ao assistencialismo paternalista e a um perfil autoritário e burocrático de Bem Estar Social, respectivamente.

Obviamente, estas hipóteses classificatórias estão muito fortemente referidas à situação europeia e a um momento particular: o da emergência dos sistemas de proteção social. São entretanto úteis para ampliar os critérios e a compreensão de classificações e tipologias elaboradas por outros autores e que pretenderam examinar características mais permanentes dos diferentes modelos de "Welfare". Vejamos:

A mais clássica tipologia, recorrentemente utilizada nos estudos comparativos sobre os Estados do Bem Estar Social é aquela utilizada por Titmus ⁽¹²⁾. Segundo este autor, é possível delinear três modelos ou padrões de política social:

- O MODELO RESIDUAL ("The residual Welfare Model of Social Policy")

- O MODELO MERITOCRÁTICO-PARTICULARISTA ("The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy")

- O MODELO INSTITUCIONAL REDISTRIBUTIVO ("The Redistributive Model of Social Policy")

12. Titmus, R. - Social Policy - An Introduction, London, Allen & Unwin, 1974: ver também Titmus, R. - Essays on the Welfare State, op. cit. e Titmus, R. - Commitment to Welfare, London, Allen & Unwin, 1968.

Segundo o modelo RESIDUAL, a política social intervém ex-post, quando os canais "naturais" e "tradicionais" de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências dos indivíduos: a intervenção possui então um caráter temporariamente limitado e deve cessar com a eliminação da situação de emergência. A experiência inglesa da Lei dos Pobres constitui para Titmus a base deste modelo. Contemporaneamente, residual e seletivo, porque dirigido a grupos particulares de indivíduos, dotados de características específicas, parece ser, para o autor, o "Welfare State" dos EUA.

O modelo MERITOCRÁTICO-PARTICULARISTA ⁽¹³⁾ fundamenta-se, por sua vez, na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de Welfare, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas.

O terceiro modelo, INSTITUCIONAL-REDISTRIBUTIVO concebe o sistema de "Welfare" como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais "extra mercado", os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes são assim cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas; respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. Internamente, em geral, contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Países escandinavos e a Inglaterra exemplificariam este modelo, que supõe a incapacidade do mercado de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos tal que elimine a insegurança absoluta, ou se quiser, a pobreza atual ou futura.

Como toda tipologia, esta padece também dos males do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta na sua construção. Claramente, na classificação de Titmus, as variáveis são, de um lado, a relação estado-mercado e, de outro, os destinatários das políticas (se poucos, se muitos, se todos), ausentes outras

13. Utilizamos aqui a tradução que Ugo Ascoli faz da expressão de Titmus - "industrial" - achievement performance model" - porque gabha melhor sentido em língua latina, cf. Ascoli, U. - "Il Sistema Italiano de Welfare State", in Ascoli, U. (org.) - Welfare State all Italiana, Laterza, 1984.

características que permitissem uma elaboração mais qualitativa do perfil institucional dos vários tipos de "Welfare". Dada tal restrição, não é tão claro, por exemplo, as diferenças entre os dois primeiros modelos e, então, não é por acaso que os estudos que utilizam esta classificação tendem a tomá-la polarizadamente pelo primeiro e terceiro modelos.

Por outro lado, o modo como dicotomicamente se apresenta nesta tipologia a dupla RESIDUAL-INSTITUCIONAL (leia-se organizações institucionais públicas) não permite captar os "mix" históricos que compuseram e compõem diferentemente os pesos relativos do Estado, do Mercado e do que vem sendo chamado o "terceiro setor" na organização mais geral da proteção social. Por "terceiro setor" os autores querem designar as instituições voluntárias e/ou de solidariedade, tanto as tradicionais (a família extensa, a comunidade local, a igreja, as associações corporativas) quanto as modernas (as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairros, de moradores, de vizinhança, comunitárias, as ONGs e todos os tipos que se articulam tanto para a demanda quanto para a intermediação da prestação de serviços sociais; além, é claro, da família nuclear, do voluntariado elitista mas também do profissional-militante). Ora, este setor, ao longo da construção e transformação do "Welfare State", mostrou-se sempre presente, transformando-se ele próprio em natureza e em relação as instituições econômicas e públicas de prestação de serviços sociais. Voltaremos a este ponto mais adiante; por ora, basta assinalar a recuperação analítica do *soi-disant*, terceiro setor, que vem sendo feita pela literatura, principalmente a que tem se dedicado à crise do Estado Protetor⁽¹⁴⁾.

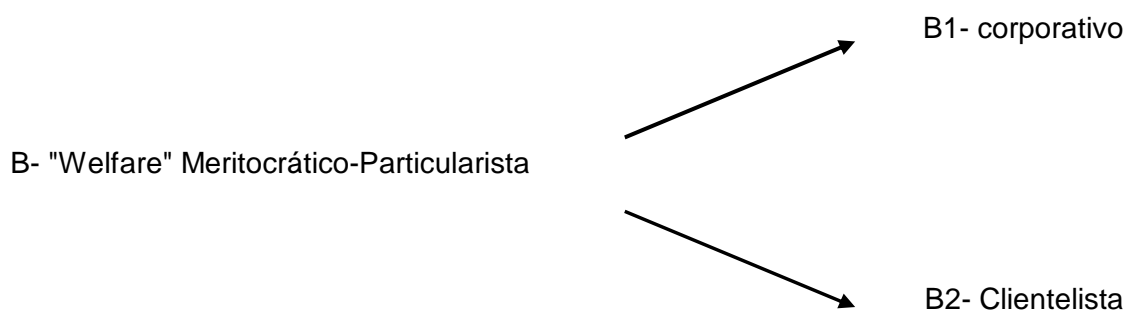
Um outro plano de discussão desta tipologia diz respeito a sua baixa capacidade para apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesses e do sistema político. Ora, a literatura tem dado grande destaque para a compreensão do "Welfare", tanto às características corporativistas que, mesmo em sistemas mais universalistas, marcam o movimento de definição e conquista dos direitos sociais, quanto à importância do sistema partidário e dos ciclos eleitorais na dinâmica da expansão dos sistemas de proteção social, aqueles fenômenos deixando sua "marca" no perfil do sistema.

14. Ver, por exemplo, Rosanvallon, P. - *La crise de l'État Providence*, Seuil, Paris, 1981.

Preocupado exatamente com os componentes corporativistas e clientelistas que parecem caracterizar certos padrões de "Welfare", Ugo Ascoli tenta reelaborar a tipologia citada de modo a contemplar aqueles componentes, basicamente tratando de diferenciar o modelo meritocrático-particularista anterior. Segundo sua argumentação, há sistemas - e este parece ser o italiano - que ainda que respeitando as principais diferenças socio-econômicas criadas pelo mercado, tendem a subordinar os principais mecanismos públicos de distribuição dos recursos à lógica clientelista que parece regular, em geral o funcionamento do sistema político. Este tipo, no qual os partidos tendem a monopolizar parte importante do acesso aos recursos públicos, distinguem-se de um outro, no qual são principalmente as organizações de interesses corporativos que dispõem daquele "quase-monopólio". O esquema que propõe, então, alterando o de Titmus é o seguinte:

TIPOS DE "WELFARE STATES"

A- "Welfare" Residual (caracterizado principalmente pela política seletiva)



C- "Welfare" Institucional-redistributivo (caracterizado pela política substancialmente universalista e igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva)

Essa classificação modificada é a que lhe permite afirmar e verificar a hipótese de ser o sistema italiano de "Welfare" do tipo particularista-clientalista, assim como de examinar suas transformações recentes como transito a um tipo "institucional-redistributivo"⁽¹⁵⁾.

É interessante notar que esta tipologia, inclusive com a modificação introduzida por Ascoli, foi por algum tempo utilizada em termos de um evolucionismo linear: nos estudos de caso, pareceria que o terceiro modelo, universalista, institucionalizado, com fortes conteúdos igualitários, constituiria, na trajetória dos países, a fase mais avançada de um processo de desenvolvimento do "Welfare" que, em princípio, teve início através do modelo meritocrático-particularista. Interpretação linear, que nos estudos mais recentes tem sido alterada, seja por não corresponder muito precisamente aos movimentos identificados em diferentes países, seja porque, sob o impacto da crise dos anos 80 e principalmente sob a direção conservadora de alguns governos, muitas das características universalistas e igualitárias de sistema marcadamente institucional-redistributivos parecem estar sendo modificadas numa direção mais seletiva, residual, e portanto, particularista e assistencialista.⁽¹⁶⁾

De posse de alguns instrumentos teóricos e analíticos oferecidos pela literatura citada, tentaremos refletir sobre as características das políticas sociais brasileiras. Verificando como se apresentam atualmente os binômios igualdade de resultados/igualdade de oportunidades, redistribuição/ critérios meritocráticos, universalismo/particularismo (clientalista, corporativista), graus de segurança/insegurança sociais - enfim, os parâmetros organizadores do Estado do Bem Estar Social - trataremos de especular não apenas sobre as características estruturais do "Welfare" no Brasil, mas também sobre as alternativas que parecem estar sendo construídas pelas tendências em curso.

15. Ascoli, U. - op cit, pp 5-51.

16. Ver, por exemplo, a discussão a esse respeito que faz Maurizio Ferreira em: "Il Welfare State in Itália, Sviluppo e crisi in prospettiva comparata", Bologna, Il Mulino, 1984.

MORFOLOGIA DO "WELFARE STATE" NO BRASIL

		Redistribuição		Oportunidade				Objetivos
Bens e Serviços Públicos Nível Mínimo Oferecido	Assistência/Serviços Sociais Coletivos		Saúde		Educação		Habitação/Educação Secundária e Universitária	
	Recursos Fiscais e Parafiscais	LBA-FUNABEM INAN + Programas diversos-várias áreas (Finsocial, SEAC, FAZ, FAE)	INAMPS - Atenção Primária Secretarias e Postos de Saúde Hospitais Universitários		Ciclo Básico Obrigatório			
	toda a população							
Transferências Sociais	Garantia de Renda				Integração da Renda Familiar			Formação do Patrimônio/ Participação nos Lucros das Empresas FGTS/PIS-PASEP
	Contingência Específica	Riscos Típicos de Perda de Renda				Salário-Família	Auxílio-Natalidade	
		Aposentadorias e Pensões	Seguros contra acidentes de trabalho	Auxílio Doença	Seguro-Desemprego			
	Pensão Mensal	trabalhadores urbanos mercado formal			Trabalhadores urbanos			Trabalhadores urbanos
Vitalícia	trabalhadores rurais						Trabalhadores rurais	
Ampliação da Estrutura de Oportunidade ao Acesso a Bens Públicos e Privados Bens e Serviços Privados	Reabilitação (INAMPS/INPS/LBA)		FORMAÇÃO PROFISSIONAL SISTEMA SENAI/SENAC					
	Associações de assistência e caridade (contratados)		Atenção hospitalar (contratados)		Ensino Secundário Ensino Superior (privado)		Sistema BNH mais Construção civil	
	Estímulos fiscais/créditos (Fundos Sociais)							

Estado/Mercado

2. O ESTADO DE BEM ESTAR NO BRASIL: PERIODIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Entre os anos trinta e a década de setenta, constituiu-se e consolidou-se institucionalmente, no Brasil, o Estado Social. É útil, desde logo, explicitar a concepção de "Welfare" com a qual estamos trabalhando e que se apoia na literatura anteriormente citada. Por "Welfare State" estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário da economia, afetando portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas e transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados.

Fundamental, nessa concepção, é o caráter de sistema nacionalmente articulado, estatalmente regulado da proteção social. Por isso mesmo, ao pensar a periodização de constituição de "Welfare" no Brasil, somente podemos ter como ponto de partida a década de trinta, considerados o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí têm início. Por outro lado, essa mesma concepção nos obriga a examinar criteriosamente a natureza da produção legal e inovações em políticas que transcorrem dos anos 30 até agora, de modo a evitar uma visão linear do movimento de construção e consolidação do "Welfare State" entre nós.

É sabido que ao longo deste período, duas fases de produção legal se destacam: a fase 1930/1943 e a fase 1966/1971, ambas, aliás, efetivadas sob regimes autoritários, situação que parece referendar a tese das ações preventivas da elite e da busca de formas de

legitimação via política social ⁽¹⁷⁾. Essa não é, entretanto, a discussão que aqui nos interessa fazer. antes, parece-nos importante examinar até que ponto estes dois períodos se assemelham, na sua natureza, ou expressam momentos distintos daquele movimento geral que queremos periodizar.

A produção legislativa a que se refere o período 30/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 43. Se essa é de fato a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

Mais tarde, nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 45 e 64, simultaneamente segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, na habitação popular) e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 30/43. Isto é, ao mesmo tempo há avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterôgeneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

Muito diferente pela sua natureza, conteúdo e impacto social, é o período que vai de meados da década seguinte, quando o conjunto de medidas legislativos compõe, em relação ao período anterior, um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social. Transformação radical porque é esse o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. Além disso, uma vez que só aí se confirma a intervenção estatal na área de habitação, que se introduzem

17. A historiografia da constituição do Welfare State brasileiro, que reconstitui o processo geral de montagem do aparelho social centralizado e os movimentos particulares de formação das políticas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação foi por nós realizada em "A especificidade do Welfare State no Brasil", in: As Políticas Sociais na América Latina, cepal, op. cit.

mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação no lucro das empresas (FGTS, PIS-PASEP) e que, embora mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção avança para a inclusão dos trabalhadores rurais.

E dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 64, que se completa o sistema de "Welfare State" no Brasil: defini-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão massiva que se verifica a partir de meados dos anos 70 far-se-á sob este padrão organizado desde 64 e que, já no final dos anos 70 apresenta indícios de esgotamento e crise (nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais).

As considerações anteriores permitem-nos propor uma periodização do processo de constituição do Estado do Bem Estar Brasileiro, com os seguintes cortes e características temporais:

1930/1964 - Introdução e Expansão Fragmentada

- a) 1930/1943 - Introdução
- b) 1943/1964 - Expansão fragmentada e seletiva

1964/1985 - Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora

- a) 1964/1977 - Consolidação Institucional
- b) 1977/1981 - Expansão Massiva
- c) 1981/1985 - Reestruturação Conservadora

1985/1988 - Reestruturação Progressista

- a) 1985/1988 - Reestruturação progressista ensaios.
- b) 1988 - Definição do novo perfil (constituente)

Várias observações devem ser feitas em relação aos critérios utilizados nessa proposta de periodização. Em primeiro lugar, os três grandes cortes (1930, 1964, 1985) levam em conta antes as mudanças no plano do regime político e, para 1930 e 1964, as mudanças na forma do Estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do "Welfare". Esse critério nos parece indispensável, seja pelo fato de as características do regime político marcarem fortemente a concepção, a moldagem e o perfil da proteção social, principalmente no que se refere a seus aspectos mais ou menos universalistas, mais ou menos assistencialistas; ou, enfim, redistributivistas. Além, é claro, da definição das relações entre a política social e apolítica econômica (tanto no nível mais estrutural da regulação econômica e social, quanto no plano dos modelos de desenvolvimento ou de ajustamentos da economia).

Em segundo lugar, os critérios considerados para especificar os sub-períodos são bastante heterogêneos, o que, naturalmente, introduz algumas dificuldades. Entretanto, no estágio atual do trabalho historiográfico no campo das políticas sociais brasileiras, não foi possível superar plenamente este risco. Exemplo de dificuldade é o fato de que o sub-período 1930/1943 (Introdução) remete basicamente à legislação previdenciária e trabalhista, enquanto que outros sub-períodos, principalmente o da Consolidação Institucional, têm como referência o quadro mais geral da ação social do Estado (incluindo, portanto, educação, saúde, habitação, etc...). Como não são estritamente contemporâneas as inovações ou modificações de monta das várias áreas ou sub-áreas de ação social do Estado, a opção tende a enfatizar as que parecem mais importantes na organização e complementação do núcleo base do "Welfare State".

Também as expressões "expansão fragmentada e seletiva" e "expansão massiva", utilizadas para denominar o modo de crescimento, avanço e cobertura da proteção social, são insuficientes para dar conta da especificidade do movimento em cada uma das sub-fases. A primeira, obviamente, é pensada como fragmentada e seletiva seja porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente, seja porque a política se dirige a grupos sociais que vão passo a passo sendo incorporados ao sistema (previdenciário mas também a outros equipamentos de consumo coletivo). A segunda - expansão massiva - diz respeito a um momento de crescimento com características de política de massas, na qual o acesso amplia-se enormemente, resolvendo pelo primeiro polo o binômio quantidade x qualidade. O problema de expressões descritivas como essas é que não permitem captar diferenças particulares, quando se sabe que fragmentação,

seletividade, universalismo e atenção massiva podem permear ambos os sub períodos de formas distintas. Por exemplo, a expansão massiva não significa necessariamente universalização e, portanto, ruptura com os modos seletivos de crescimento.

Finalmente, há uma dificuldade adicional em relação ao período que se abre por volta de 1981. Rigorosamente pensado, este período se estende até nossos dias, uma vez que não ocorreu, de fato, uma reestruturação plena do sistema de políticas sociais brasileiro. A reestruturação progressista foi, na verdade, iniciada pelas novas definições de direitos sociais contidas na nova constituição, a ser ainda completada pela legislação complementar. Entretanto, é certo que, no plano das agendas governamentais, a questão da reestruturação está colocada desde os últimos anos da década dos setenta e, nas condições da crise econômica é acentuada. Mas é certo também que se pode distinguir entre as concepções e encaminhamentos de reestruturação ensaiados ainda pelo regime militar ou pelo governo civil da Nova República - as que denominamos então de conservadora e progressista.

Apesar de todas essas ponderações, a tentativa de periodização parece-nos útil, pelo menos para apoiar a análise posterior da morfologia e funcionamento do "Welfare State" brasileiro, tal como se consolidou no pós-64, Antes de empreendê-la, porém, vale a pena sublinhar características gerais do padrão obedecido no Brasil ao longo das fases de Introdução e Consolidação.

Como vimos na primeira parte, as tipologias de "Welfare" enfatizam principalmente o binômio meritocracia - universalismo na orientação das ações sociais do Estado, assim como os aspectos residuais ou de seletividade com que atingem e/ou incorporam grupos sociais particulares a seus benefícios. É o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social. No caso da previdência social, esse é o princípio vigente desde a fase de Introdução, na fase de Consolidação, quando se definem outros benefícios e o sistema de fundos sociais, também a relação renda - contribuição - benefícios segue dominante e, nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. São escassos redistributivos e igualitários, teoricamente presentes tão somente no âmbito da educação básica (obrigatória e gratuita) e no de saúde (atendimento de urgência). Assim, a inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os

cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais.

Não será estranho, então, afirmar ser o padrão brasileiro de "Welfare State" do tipo meritocrático - particularista, tal como o definiu Titmus. Entretanto, sobre essa base, o sistema brasileiro adquiriu também, ao longo dos anos 70 outras características importantes. Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de emprego e salário vigente, de outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário (por exemplo os programas da LBA ou os de distribuição gratuita de alimentos do INAM), esquema que simultaneamente se refere a grupos específicos - e portanto teoricamente residuais - mas que termina por se dirigir à maior parte da população assalariada ou não: definida como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários mínimos; de fato aqueles programas assistenciais (não-contributivos) por definição referem-se a "grupos de risco" - crianças, gestantes, nutrízes, idosos - os quais, entretanto, dados os baixos salários vigentes, compõem a grande maioria da população.

Dessa forma o aspecto teoricamente suplementar da política de assistência pública é menos residual, opera antes como substitutivo precário, é certo, de mínimos sociais (não definidos, não institucionalizados e, por isso mesmo, não garantidos). Obviamente, a miséria, o sub-emprego e o desemprego estão à base dessa derivação ulterior do sistema brasileiro, acentuada, aliás, no pós-85, como se sabe. De todo modo, é importante assinalar o fato de que, mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha suplementar-se por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista, cujo volume, hoje, parece ser bastante importante (lembre-se dos programas variados operados pelo FINSOCIAL, FAS, SEAC, etc.)¹⁸

Nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o "Welfare State" brasileiro tendeu a adquirir, desde a fase de Introdução, conotação corporativista, meritocrática - particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase da introdução, por exemplo, sabe-se das relações privilegiadas e de condições corporativistas

18. Para maiores informações examinar NEPP-UNICAMP Brasil 1985 - Relatório sobre a situação social do país, Ed Unicamp, 1986, 1987. cf.também volume referente a 1986.

e clientelísticas, no caso da Previdência Social, Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias, especialmente do PTB. Rompido este padrão no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e principalmente a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.

Desde o fim dos anos 70, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar a dimensão clientelista; a abertura do sistema político pós-85, deixou transparecer com maior nitidez aquela característica. É importante lembrar, entretanto, que o clientelismo não diz respeito tão somente ao núcleo da seguridade social: afetou desde sempre a educação (nas relações políticas entre as esferas da federação e, pós 64, principalmente através do funcionamento do Conselho Federal de Educação) marcando também o funcionamento do Sistema Nacional de Habitação. Nos setores de educação e saúde, a dimensão corporativista ganhou importância no passado mais recente, principalmente devido à expressão dos setores profissionais envolvidos no sistema - professores, médicos, para-médicos etc..

É certo que tendências universalizantes - em termos de cobertura e de beneficiários - foram sendo introduzidas no sistema. No campo da seguridade social, a unificação dos IAPs sob o INPS, constituiu já um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos, pelo menos a todos os assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho. Em relação à política de saúde, desde o fim dos anos 70, via medicina previdenciária, abre-se o atendimento de urgência a toda população. No caso da educação, o nível básico obrigatório e gratuito consta já da primeira constituição republicana e a extensão da obrigatoriedade para oito anos de educação básica, na década de 70 amplia esse "direito" da cidadania (sabe-se que é baixa a efetiva cobertura nesse ciclo, principalmente após a primeira série, que apresenta taxas de evasão em relação a segunda da ordem de 50%). Entretanto estas tendências universalizantes longe estão, ainda, de conferir ao sistema brasileiro características do tipo "institucional-redistributivo".

Feitas estas observações sumárias, é possível elaborar o quadro morfológico (apresentado em anexo) do "Welfare State" no Brasil, tal como se manifestou a partir dos anos 70.

Seguindo a Jens Alber ¹⁹, tomamos como objetivos polares a redistribuição, de um lado, e a manutenção da estrutura de oportunidades, de outro; no outro sentido assinala-se o caráter público ou privado da oferta de bens e serviços sociais. Uma avaliação rigorosa deste quadro envolveria um esforço de quantificação (de recursos, serviços oferecidos, beneficiários, etc) impossível de ser aqui realizado. Mas desde logo é possível observar que, tal como montado o sistema, a maior igualdade, no sentido de uma redistribuição vertical da renda (através das políticas sociais), não constitui objetivo prioritário: o nível mínimo a todos oferecidos igualmente é bastante minguado, o que se torna mais grave quando se sabe ser bastante frágil o mecanismo redistributivo interno ao esquema de transferências sociais.

Em princípio o objetivo primeiro do sistema tenderia a ser, no âmbito da seguridade social, a proteção do Status já adquirido pelo trabalhador contra os riscos do declínio social (presente ou futuro). Mas também aqui, seja pela forma de financiamento do sistema, pelas iniquidades que abriga, seja finalmente pelos baixos valores dos benefícios e aviltamento histórico das aposentadorias e pensões, mesmo este objetivo dificilmente é atingido.

A essas características morfológicas somam-se outras, de corte dinâmico, referidas aos modos de funcionamento do sistema e que foram adquiridas no período de Consolidação Institucional, sob a égide do autoritarismo. A elas nos dedicamos agora.

É possível identificar os princípios de organização do sistema brasileiro de proteção social, tal como foram definidos e cristalizados na fase de Consolidação, respondendo desde então, dinamicamente, pela reprodução do sistema. Vejamos:

2.1. A Extrema Centralização Política e Financeira no Nível Federal das Ações Sociais do Governo

É indiscutível que a centralização do poder de decisões e dos controles financeiros no governo federal assumiu proporções sem precedentes. De um lado, a centralização "desapropia" os estados e municípios dos instrumentos de intervenção social em três

19. Albert, Jens - "Politiche Sociale e Benessere nella Repubblica Federale Tedesca: un Bilancio", in: Ferreira, M. - "Lo Stato del Benessere: Una crisi senza uscita ?", Le Monnier, Firenze, 1981.

sentidos: ao concentrar recursos financeiros no executivo federal; ao estabelecer normas gerais aplicáveis às políticas sociais; e ao submeter a aplicação de fundos federais às decisões da União, evitando sempre qualquer tipo de "repasso automático" de recursos. Por outro lado, dentro do Executivo federal, há uma redução relativa da ação social da administração direta e sua substituição por grandes complexos organizacionais (BNH, SINPAS, etc) ou então por organismos da administração indireta, as empresas estatais, as fundações, as autarquias.

2.2. Uma Formidável Fragmentação Institucional

A outra face da centralização foi a multiplicação de diferentes formas de organismos públicos, tais como institutos, fundações e principalmente empresas públicas. Tal sorte de descentralização provocou conseqüências desastrosas para o perfil organizacional do aparelho social do Estado:

- a burocratização excessiva
- o bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política social nacional
- a ausência de mecanismos públicos de controle, abrindo assim espaço para o livre movimento dos interesses privados no aparelho de Estado
- a incrível superposição de programas e de clientelas, como expressão da desintegração institucional

2.3. A Exclusão da Participação Social e Política da População nos Processos de Decisão

O movimento de centralização e de fragmentação de tipo burocrático e autoritário suprimiu ou evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais, tanto onde havia anteriormente tal tradição quanto nos novos setores, tecnocraticamente concebidos e geridos. Também as diretrizes básicas das políticas sociais não foram objetos de discussão

no parlamento. Dessa forma, estiveram suprimidos todos os mecanismos de controle público, levando o sistema de proteção social a apresentar no início dos anos 80 todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes, corrupção.

2.4. O Princípio do Autofinanciamento do Investimento Social

Esse princípio, além de ter significado a criação de fundos financeiros específicos para cada setor, representou também a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos. Exemplo disso foram as "prioridades" do BNH, privilegiando habitação em detrimento de saneamento e a habitação para a classe média em prejuízo da habitação popular.

2.5. O Princípio da Privatização

Uma regra de ouro passou a dirigir as políticas sociais, traduzindo o princípio do autofinanciamento: os usuários devem pagar pelo que recebem. No limite, essa regra desemboca na privatização dos serviços sociais que tem diferentes aspectos:

- a abertura de espaço para a penetração dos interesses privados no aparelho de Estado, através de grupos de pressão, "lobbies", etc;
- uma forma de articulação bastante estruturada entre o aparelho de Estado e o setor privado produtor de serviços (como os hospitais) ou fornecedor de "produtos sociais" (como as construtoras). Pode-se dizer, portanto, que se estabelece uma divisão de trabalho entre o Estado e o setor privado: o Estado encarrega-se da produção de bens ou da distribuição de serviços;
- a diminuição da participação relativa do Estado nos setores de educação e de saúde e o correlato crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços.

2.6. O Uso Clientelístico da Máquina do Estado

Em decorrência de vários destes princípios, em particular da quase total ausência de controles públicos, o comportamento clientelista do governo pode deixar sua marca no modo de funcionamento do sistema. Seja sob as formas típicas da política de favores levada a cabo sob o regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós-85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constante, constituindo para governos, partidos, personalidades, inestimável recurso de poder.

Foram estes os princípios que estiveram à base da consolidação do Welfare State no Brasil e que têm marcado seu funcionamento desde então. Por isso mesmo, não causa nenhuma estranheza o volume de distorções que vêm se acumulando naquele sistema.

Em primeiro lugar, a questão da natureza extremamente regressiva do financiamento do gasto social. No que diz respeito aos recursos de origem fiscal mobilizados para a área social, estes têm adquirido, através do tempo, um caráter bastante residual: tanto o Estado gasta diretamente uma proporção relativamente pequena do que arrecada com impostos, quanto este gasto constitui fração desprezível no conjunto do dispêndio social. Os outros recursos - contribuições sociais, fundos patrimoniais e fundos/contribuições de empresas - uma vez definidos como uma relação salário (ou folha salarial) e contribuição oneram fundamentalmente os assalariados e, em geral os de mais baixa renda ou operam como se fossem impostos indiretos, sendo repassados aos preços e arcados, então, pelo conjunto dos consumidores.

Um outro aspecto a comentar é o burocratismo excessivo que tem caracterizado a máquina social pública, respondendo por parte significativa dos desacertos da política social nacional, em particular a ineficiência, ineficácia e, de forma exagerada, o seu alto custo, abocanhando a parte do leão dos recursos.

Dadas todas as características que aqui foram lembradas, entende-se porque o Brasil chega, nos meados da década de 80 naquela situação de gastar na área social quase como um país desenvolvido (18,3 % do PIB), apresentando entretanto resultados tão desanimadores quando os do mundo subdesenvolvido ²⁰.

20. Cf. Banco Mundial - "Brasil, Report of the Social Expenditure Review Mission", October 20, 1987, mimeo.

Essas observações ajudam a esclarecer o caráter meritocrático - particularista do "Welfare State" nacional ²¹. Na verdade a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária da renda. Assim, por exemplo, a extensão da rede de água e esgoto somente foram feitas quando os estados e municípios puderam servir os empréstimos contratados junto ao ex-BNH, cobrando dos usuários tarifas realistas. Os empréstimos concedidos para a construção de habitações populares, realizados com recursos basicamente do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) requereram sempre um valor da prestação compatível com os custos do BNH e dos agentes financeiros, o que tendeu a resultar uma taxa de juros reais em torno dos 10% ao ano, responsável por um altíssimo índice de insolvência entre os mutuários de baixa renda, relativamente tão poucos. As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos deveriam remunerar os investimentos privados; os estudantes universitários ao não encontrar vagas na rede pública, passam a arcar com mensalidades na rede privada compatíveis com o investimento em educação; os hospitais privados, operando como qualquer aplicação de capital, passaram a responder por 70% dos atos médicos. Nesse quadro, como já dissemos, o gasto público financiado por sistemas regressivos, não desempenha nenhum papel redistributivo que pudesse alterar a distribuição primária da renda.

As conhecidas distorções do nosso Estado de Bem Estar Social tornam-se mais inteligíveis quando postas no seu efetivo quadro de fundo, isto é, o caminho conservador de "progresso" social trilhado pelo capitalismo brasileiro. Com isto estamos querendo dizer que:

- o desenvolvimento econômico rápido provocou uma acelerada e profunda transformação da estrutura social;
- essa transformação traduz-se em transformação na estrutura de emprego, que se expressa socialmente em um processo de mobilidade social ascendente;
- mas por outro lado, vigoram baixos salários para amplos contingentes de trabalhadores, ao mesmo tempo em que milhões permanecem sub-empregados nas cidades ou interinamente marginalizados no campo.

21. Liana Aureliano colaborou no desenvolvimento da argumentação que segue.

O processo social assume, portanto, a forma de mobilidade com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade com desigualdade extrema. O progresso social entre nós realiza-se quase que preenchendo integralmente os requisitos da "forma ideal" de desenvolvimento social do capitalismo, a concorrência sem travas entre homens livres, que seleciona os "mais capazes" e inibe a integração e incorporação de amplas camadas da população.

Ora, essa situação é inteiramente distinta do quadro histórico do "Welfare State" dos países desenvolvidos. Como se sabe, as políticas sociais de bem-estar social surgem simultaneamente a uma situação de pleno emprego que, acompanhava de uma subida persistente do salário real, eleva os níveis de vida da esmagadora maioria da população. Aqui não, para a grande maioria, os salários são baixos e para uma parte expressiva não há empregos regulares. Várias são as conseqüências dessas nossas especificidades:

- a própria base contributiva (o salário) "per capita" é relativamente estreita, se tomarmos a área da seguridade social. Conseqüentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam;

- a política tende a se "assistencializar" e os programas assistenciais voltados para o combate à miséria ficam "sobrecarregados" por terem de enfrentar as carências de praticamente um terço da população;

- os outros terços, mesmo empregados e recebendo regularmente salários, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna. Por isto mesmo a própria definição da política assistencial fica então prejudicada, exigindo outra base conceitual.

- nesse quadro, recorrentemente os recursos tornam-se parcos para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os benefícios de base contributiva (previdência, saúde, etc)

O capitalismo brasileiro assinala um caminho conservador de edificação do "Welfare State" e, através de todas as distorções que examinamos, especifica-o praticamente negando o bem-estar prometido pelo progresso econômico.

3. O "WELFARE STATE" BRASILEIRO EM PERSPECTIVA

Nós não vamos nos estender, neste trabalho, no exame das relações limitadas e insuficientes do "Welfare State" no Brasil, dos resultados medíocres, tributários de todas aquelas características morfológicas e estruturais, daquelas dimensões ou princípio de operação que acabamos de assinalar. Gostaria, sim, de refletir sobre o sentido das mudanças que tem sido observadas no seu comportamento para, a partir delas, avaliar as possibilidades de conviver, nas próximas décadas, com um padrão mais eqüitativo de desenvolvimento.

Devemos reconhecer, de partida, que a realidade do Estado de Bem Estar Social brasileiro, como todas as realidades sociais, não é imóvel, imutável. Move-se quando entra em crise, por exemplo, isto é, quando perde a possibilidade de se reproduzir segundo seus princípios estruturadores. Movimenta-se quando, nessas circunstâncias, alguns de seus pilares característicos são alterados, seja no plano do seu financiamento, seja no que se refere a suas dimensões organizacionais e de operação. Que estes movimentos signifiquem transformação, que expressem tendências mais profundas de reestruturação, não temos dúvida. A dificuldade está em, mesmo em meio a seu curso, identificarmos o sentido, as características e, se quisermos, o perfil futuro projetado pelas mudanças. Vai nessa direção o esforço que realizamos nesta terceira parte.

Desde o fim da década de 70, mas principalmente nos anos 80, o Estado Social brasileiro vem passando por transformações. Sem nenhuma dúvida, a crise econômica acelerou este processo, dadas as restrições mais gerais que impõe nos planos do emprego e da renda, assim como suas implicações sobre o financiamento do setor público em geral, e das políticas sociais em particular. Também a gestão conservadora da crise, no início da década, deve ter contribuído para acentuar este movimento. Mas foi sobretudo a crise do regime autoritário e o processo de democratização que mais fortemente determinaram a mudança.

Na área social, como já dissemos, alguns ensaios de reestruturação tem início já no fim da década passada, sem que contudo uma radical alteração nos princípios gestores do "Welfare" tenha se processado (propostas de alterações na política de saúde; medidas encaminhadas no financiamento da Previdência em 81; etc). Alguns governos estaduais de oposição, eleitos em 1982, levaram avante, com algum sucesso, certas práticas

inovadoras, principalmente nas áreas da saúde, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, etc.

Após 85, com o governo da nova república, também são feitas tentativas de transformação do padrão de política social, sem que entretanto se tenha logrado muito sucesso nisso ²². Mais recentemente, transformações de qualidade foram decididas na constituinte e possivelmente, com a nova Constituição, sejam sagrados novos princípios de uma política social mais justa.

Mesmo sem transformações radicais, sem modificações suficientemente significativas a ponto de apontarem para um novo padrão de política social, alterações vem se processando, seja na concepção, seja no plano institucional, seja ao nível de operação do sistema. São múltiplas e de natureza distintas as razões imediatas que impulsionam tais mudanças. São também, no plano da ideologia, bem diferentes do modo de pensar, conceber e executar alterações que, enquanto teses, são aparentemente comuns a conservadores, liberais ou progressistas. Entretanto, se examinarmos toda a década, podemos identificar novas características que vem se impondo no campo das políticas sociais e que, a nosso ver expressam tendências mais profundas de transformações, possivelmente aquelas as quais se assentam, efetivamente as alternativas e perspectivas futuras do Estado de Bem Estar Social no Brasil. Novas características, por sua vez, que estão presentes no Brasil, são entretanto, mais gerais e vem se manifestando, de um modo ou de outro, na maior parte dos "Welfare States" do mundo ocidental.

Já bastante conhecidas, tais inovações que aqui valorizamos se processam fundamentalmente em três níveis:

A) o político institucional; B) o social, ou melhor dizendo, o da sociabilidade implicada nas políticas sociais e C) finalmente, o das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo. Vejamos cada um deles na produção e na oferta de bens e serviços sociais.

A - No plano político institucional, a forte tendência que se manifesta é a da descentralização político-administrativa, com suas fortes vertentes de municipalismo e de localismo. As formas locais, municipais, descentralizadas e de conceber o espaço político e

22. A respeito do projeto de estratégia e reestruturação do sistema de políticas sociais da nova república, do seu escopo, planos, sucessos e insucessos, ver Draibe, Sônia M. "Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República", 1986, mimeo, trabalho apresentado a X Reunião Anual da ANPOCS, Campos do Jordão.

institucional das políticas sociais talvez constitua uma das mais fortes posições do ideário ideológico progressista e tem sido, na maior parte das vezes, associadas aos processos de democratização. Principalmente no Brasil e em muitos países da região latino-americana recém egressos de regimes autoritários centralizadores. Por natureza, a tese da descentralização parece ter amalgamado densas e variadas expectativas, desde os tradicionais argumentos da democratização da vida política até, no caso das políticas sociais, a de maior aproximação entre decisões, demandas e demandantes. A verdade é que estas teses e tendências de descentralização tem se apresentado em quase todo o mundo, provocando mesmo um questionamento particular sobre o futuro do Estado social: de fato, estaria ocorrendo uma "municipalização" do "Welfare State".

É certo que nem sempre descentralizar, municipalizar ou "localizar" significa imediatamente democratizar: não apenas a descentralização não constitui monopólio dos processos democratizantes, como processos descentralizados podem abrir espaço a outras formas de arbitrariedade, ou de comportamentos políticos autoritários. Também é sabido que a descentralização de responsabilidades e encargos sem os correspondentes recursos é tão somente mais uma forma arbitrária de reduzir o gasto, mesmo quando apresentada sob o eufemismo do desmonte. Por outro lado, até a combinação do forte centralismo político x alto grau de democracia, rara, não é contudo inexistente, como confirma a França, e então a descentralização, nestes casos, deverá estar respondendo a outras demandas além de mais democracia. É inegável, entretanto, que no plano político - institucional, a descentralização constituiu talvez a mais forte tendência de reordenamento das políticas sociais. No Brasil, além de ter sido forte bandeira de luta dos reformadores (radicais ou moderados), assinala também o sentido do movimento de mudanças que já vem se verificando, por exemplo, na política de saúde, nos programas de merenda escolar, em programas assistenciais, etc; recentemente referendado pela constituinte.

B - Pensando no que chamamos a sociabilidade básica das políticas sociais, a inovação a descartar é a da elevação do grau de participação popular a diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas. Características "conselhistas" e comunitárias vem, assim, marcando não apenas o processo decisório e de controle, mas sobretudo algumas formas de operação da produção e distribuição de bens e serviços sociais, aos quais nos referimos logo a seguir. Fartamente já se estudou o caráter e o papel dos movimentos sociais, sob este aspecto. Aqui basta chamar a atenção para o fato de que, ideologizados ou não, têm constituído no Brasil e em toda parte a expressão de

novas formas de sociabilidade cujo sentido mais geral queremos ressaltar nesse trabalho. Obviamente - nunca é demais insistir - nem o poder se deslocou das formas centralizadas de decisão para formas locais e populares, nem muito menos as formas de participação populares correram à parte e ao lado do Estado. Entretanto a intensificação da ação e da participação dos clientes nas políticas de "Welfare" parece estar constituindo tendência a diminuir o grau de passividade com que anteriormente eram aquelas recebidas, e, mais do que dinamizar os direitos sociais, rearticular o espaço, a trama social na qual se processam as políticas: associações de vizinhança, de moradia, os organismos comunitários, as organizações voluntárias de todo tipo que se formam e, para as políticas sociais, expressam aquele movimento social mais profundo de contínua reorganização do tecido social, mesmo quando este foi esgarçado e estilhaçado pelas formas políticas e econômicas vigentes, principalmente na crise atual.

C - Reflitamos por último nas alterações que vem reordenando as relações de equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo no campo das políticas sociais. Se examinarmos, em conjunto uma série de inovações que se vem processando a este nível, o que encontramos é, na verdade, uma tendência de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais. Isto é, estão em curso, processos sociais que tendem a alterar as relações entre o Estado e o Mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro, dos equipamentos sociais. As chamadas "forças alternativas" - mutirões e auto-construção, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança (na guarda de crianças, no setor de alimentação, na coleta e processamento do lixo) - estes são, no Brasil, exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias, de beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs - organizações não governamentais - no encaminhamento das políticas sociais. Ora, este aspecto que, como vimos, expressa formas novas de sociabilidade, mostra também um reordenamento das relações destas partes da sociedade com o Estado e a Economia: ali onde antes predominavam o Estado ou o Mercado (ou os seus vários "mix"), um espaço passa a ser ocupado por estas novas formas da "solidariedade social". Isto de um lado, de outro, vem persistentemente ocorrendo ainda que de forma lenta, alterações no modo como se concretiza e se faz presente o Estado: a incontestável predominância dos equipamentos coletivos públicos, principalmente nas áreas de

educação, saúde, transportes urbanos, vem sendo menos abalada pela introdução de outros mecanismos. Referimo-nos aqui aos tickets, aos cupons, às transferências em dinheiro - mecanismos nos quais, ainda permanecendo a responsabilidade do Estado na dispensa dos serviços sociais, diminui o grau em que ele mesmo, sob suas formas típicas centralizadas e burocratizadas opera as políticas. Essas formas que foram, no passado monopólio da concepção liberal, tem sido incorporadas, defendidas e disseminadas nas mais diversas situações político-ideológicas, inclusive socialistas e social-democratas. E tem sido justificadas tanto pela vontade de desburocratizar e desestatizar a política, quanto pelo fato de ampliar o grau de individualização e liberdade do usuário quanto, finalmente, por razões econômicas: a monetização de tais relações ampliaria o grau de demanda solvável das famílias, introduzindo mais energia às famílias e a economia. No Brasil, os tickets-refeição, vale-transporte, o cupom do leite, os auxílios em dinheiro para as famílias (por exemplo: para responderem no domicílio pela guarda de seus filhos antes internados em instituições públicas - as FEBEM), as subvenções a associações filantrópicas prestadoras de serviços sociais são todos exemplos, ainda que bastante diferentes entre si, daquelas tendências; justificativas que os acompanham são praticamente da mesma ordem.

Outra alteração a destacar é o já referido crescimento mais que proporcional dos programas assistenciais do governo; isto é, sem base contributiva - em particular os de distribuição gratuita de bens "in natura" à população pobre, além dos incontáveis programas de assistência e promoção social em praticamente todas as áreas. O assistencialismo que vem marcando o crescimento do nosso "Welfare" não é, entretanto, exclusivo da situação brasileira, fazendo-se presente, hoje, em toda parte.

Finalmente é interessante refletir sobre uma outra tendência que vem se manifestando - e que começa a emergir no Brasil - a de garantir a todos os cidadãos uma renda mínima, um salário social. Como vimos na primeira parte deste trabalho, a idéia de mínimos sociais, sob a justificativa da igualdade de resultados não é nova, antes constituiu a marca de alguns "Welfare State" seja sob a forma de imposto negativo de renda, naqueles de corte residual-seletivo, seja como renda em dinheiro, em padrões do tipo residual-redistributivo. Hoje, as justificativas mais correntes da introdução do mínimo social remetem, é verdade, à tese geral da garantia dos direitos sociais básicos a todos os cidadãos. Mas remetem muito particularmente ao reconhecimento de que há formas de pobreza, marginalidade, não-integração (tradicional, mas também a nova pobreza, o contemporâneo "estar fora do

mercado") que não foram e dificilmente serão amenizadas e superadas pelos mecanismos tradicionais das políticas sociais. Por outro lado o mínimo social, numa economia de mercado, reforçaria, segundo uma argumetação de corte Keynesiano, aqueles mecanismos já descritos de dinamização da demanda.

No Brasil não existe formalmente definida uma renda social mínima, garantida a todos os cidadãos. Entretanto, a Renda Mensal Vitalícia, do regime da Previdência Social Urbana, alocada a idosos que não contribuíram no passado e que foi estendida pela nova Constituição a todos os idosos e deficientes físicos, enquanto concepção aproxima-se de um salário social mínimo. Por isso mesmo foi chamada, em trabalho recente de "salário de cidadania", com a previsão de que, pela dinâmica típica dos benefícios sociais, tenderá a estender-se a toda população ²³.

Todas essas características inovadoras, é quase ocioso dizer, vêm ocorrendo a par de um gradual reforço das estruturas "tradicionais" do "Welfare State" brasileiro, pelo menos no que se refere a seu núcleo duro, o sistema previdenciário, através dos típicos processos de extensão, universalização, etc..

Se quisermos pensar, no limiar do ano 2000, as perspectivas e alternativas que se vem desenhando no campo das políticas sociais brasileiras, é imprescindível que tomemos a sério o conjunto das tendências acima descritas e as remetamos para o quadro mais geral e profundo de transformações que vêm afetando as sociedades capitalistas contemporâneas, o Brasil inclusive. Isto porque, como já foi apontado por tantos, um dos aspectos que mais chama a atenção, na crise atual, diz respeito às profundas alterações que vem se dando no mundo do trabalho, tornando-o cada vez mais redundante. Ora, a redundância do trabalho, transmutada, é verdade, em desemprego e pobreza no negativo cenário que vivemos, significa, entretanto, a alteração da base sob a qual ergueram-se os "Welfare States" inclusive o nosso, ou seja, a relação emprego x salário x contribuições x benefícios sociais. E ao ser esta alterada, modificam-se também tanto as condições materiais quanto as concepções e justificativas ideológicas do peso ou do papel do Estado na dispensa da garantia da segurança social. Mas se é esta, então, a tendência profunda de transformação com que vimos convivendo neste final de século, será exatamente sobre sua base que deveremos tratar de construir os cenários alternativos com os quais haveremos de conviver no futuro. É esta a argumentação que desenvolveremos a seguir.

23. Cf. Dain, Sulamis - "Crise Fiscal e Dilema Redistributivo", tese de titulação, mimeo, UFRJ, Dep. Economia, 1988.

A crise atual e a revolução tecnológica que vem se processando no seu interior, ao acelerar o processo que torna redundante o trabalho, levam a que, no plano ideológico, torna-se caduca a própria ética do trabalho, como insiste Gorz ²⁴, ou como quer Habermas ²⁵, esgotam-se as energias utópicas que tinham o trabalho como a base para a emancipação e na felicidade. Mas também, no plano material, criam as condições para que se alterem as relações vigentes de equilíbrio entre as formas do trabalho: o trabalho com objetivo econômico, o trabalho doméstico e o trabalho para si. No mundo capitalista, trabalhamos tendo em vista um pagamento; trabalhamos também na esfera doméstica tendo em vista resultados concretos, a reprodução de nós mesmos e dos nossos (trabalho predominantemente imposto às mulheres) e, finalmente, uma terceira forma de trabalho, de esforço, realizamos atividades autônomas, que constituem fim em si mesmas, as quais desenvolvemos livremente, pelo prazer, pelo enriquecimento pessoal. Ora, é exatamente o espaço do trabalho com objetivo econômico que vem se encurtando.

A revolução tecnológica vem, segundo alguns cálculos, operando uma revolução do trabalho na ordem de 30 a 40%. Um estudo citado por Gorz afirma que, a continuar a tendência presente de evolução, daqui a uma quinzena de anos a população ativa estaria segmentada nas seguintes proporções: 25% de trabalhadores permanentes, qualificados e protegidos por convenções coletivas nas grandes empresas; 25% de trabalhadores periféricos, localizados precariamente em empresas de sub-contratação ou "informais", pouco qualificados, desprotegidos; finalmente, 50% de trabalhadores marginais, desempregados ou semi-empregados, localizados em trabalhos ocasionais, sazonais, absolutamente desprotegidos.

Sob as formas capitalistas de produção, o progresso e a economia de trabalho mostram sua face negativa. Ao tornar desnecessário um volume crescente de trabalho com objetivo econômico, amplia-se o espaço do trabalho doméstico e do trabalho para si. Entretanto, como lembra o professor Cardoso de Mello ²⁶, nas perversas condições deste mundo capitalista em crise, esta efetiva liberação do trabalho não tem significado senão marginalidade e desemprego no centro capitalista e pobreza, miséria e desemprego crônico na periferia deste sistema. É realidade ainda bastante distante aquela que

24. Gorz, André - "Pour donner un sens aux changements", trabalho inédito preparado para número especial de Temps Modernes, a sair; mimeo. Apoiamo-nos intensamente, desde agora, na argumentação de Gorz desenvolvida no trabalho citado e em "Qui ne travaillera pas mangera quand même", Futurible, Paris, n 101, julho-agosto 1986, pp 56-73.

25. Habermas, J. - "A Nova Intransparência", Novos Estudos CEBRAP n 18, São Paulo, set. 1987.

26. Cardoso de Mello, J.M. - "A crise atual: notas", conferência proferida na FEA-USP, 1986.

concebeu o tempo livre como o tempo do lazer, do ócio, das atividades de enriquecimento pessoal.

Mas alguns impactos desta nova forma de distribuição do tempo social já vem, dinamicamente, se fazendo sentir. No que nos interessa mais diretamente, os três grupos de características anteriormente citados aparentemente mostram que parte do tempo livre já vem sendo apropriado pela sociedade sob as novas formas de solidariedade, de um lado e que, de outro, no caso dos benefícios sociais, há um progressivo distanciamento entre aqueles e o tempo de trabalho, ou melhor, parece estar tendencialmente ocorrendo uma ruptura na relação emprego x contribuições x benefícios sociais, base sobre a qual estruturam-se os "Welfare States". Vejamos mais concretamente estes "indícios".

O que significa, de fato, nos termos da economia capitalista, a redução do tempo de trabalho necessário à produção da riqueza social? Positivamente como enfatiza Gorz, significa que pela primeira vez na história moderna o trabalho pago poderá cessar de ocupar o lugar mais importante do tempo social e da vida dos indivíduos. Tem também outro significado: indica estar em alteração a atual fonte básica de identidade, de inserção social, de sociabilização - o trabalho remunerado. Finalmente, significa que a economia capitalista, dentro de seus limites, não esta mais em condições de garantir a cada um o direito ao trabalho útil e remunerado, coisa aliás, que garantiu tão somente em uma curta fase de sua já longa história e apenas no centro do sistema internacional por ela organizado.

Hoje, para assegurar trabalho a todos ou pelo menos a muitos, não basta crescer a taxas compatíveis. Para que aquela garantia seja cumprida, requer-se em primeiro lugar, que a duração do trabalho seja fortemente reduzida e, em segundo lugar, que se desenvolvam possibilidades de trabalho fora da economia, em atividades sem, fim econômico, de acesso bastante generalizado. "Ora, tudo isso exige um conjunto de políticas específicas e em particular, uma política social que faça defender o poder de compra não da quantidade de trabalho dispensada, mas da quantidade de riqueza socialmente produzida" ²⁷.

Vejamos cada um destes requerimentos. A redução da jornada de trabalho é, e deverá ser, uma das mais fortes bandeiras do movimento operário e sindical. Mas é também uma

27. Gorz, A. - op. cit. pp. 10

realidade que já vem caracterizando a maior parte dos países desenvolvidos ²⁸. Infelizmente, na periferia do sistema capitalista convivem ainda altíssimas taxas de desemprego, sub-emprego e marginalidade com longas jornadas de trabalho. Será, entretanto, no sentido da redução que se tenderá a caminhar, mesmo que lentamente, principalmente se direções politicamente mais progressistas forem imprimidas à gestão econômica.

A par da redução da jornada, reforçam-se as tendências de desenvolvimento de atividades não-econômicas, um campo de atividades nas quais os indivíduos empregam seu tempo "livre", "liberado". Porque, como se há de convir, o tempo livre, nestas condições, deixa de ser, tendencialmente, o tempo do não-trabalho, do descanso, o "tempo que resta", como insiste Gorz. É agora o tempo das atividades de enriquecimento humano, das trocas sociais, úteis, frutíferas entre os homens livres. Se esse é todavia um quadro do futuro, não deixa de ser, entretanto, um retrato da situação que já começa a se desenhar. Por que não é este o sentido da proliferação das associações voluntárias, das organizações não governamentais, das redes assistenciais e de solidariedade, de ajuda mútua, de cuidados e atenção com crianças, idosos, que vem se desenvolvendo nas cidades, nos municípios, nos bairros, nas vizinhanças, enfim, na comunidade? Estas atividades autônomas, que não se confundem com a economia "alternativa", submersa ou informal tem afetado as áreas culturais e estéticas, mas se desenvolvem sobretudo no domínio das políticas sociais. Surgem, é verdade, principalmente na crise e justificam a si próprias pela falência ou limites da ações do Estado na garantia dos direitos sociais. Mas são materialmente possíveis porque tem havido um aumento do tempo socialmente livre na sociedade. Por outro lado, é sob esta forma que a sociedade se assenhorea do espaço aberto pela redução do trabalho, preenchendo-o com uma nova forma de sociabilidade, com novas formas de relações sociais não-econômicas mas socialmente úteis. Mas é sob esta forma também que os indivíduos, as famílias, a comunidade, recuperam sua soberania, reforçam seu poder de auto-determinação, vis-a-vis os outros poderes dominantes, o poder do Mercado ou o poder do Estado.

28. Na Europa, a jornada de 30 horas semanais ou 6 diárias vem já caracterizando inúmeros setores econômicos. Cálculos citados por Gorz indicam a necessidade de redução para 1.000 horas anuais, em vez das 1.600 médias atuais, para a manutenção do nível atual de emprego. cf. Gorz, A. - op cit. pp 17-19.

Mas, em parte, a condição de viabilidade e de consolidação destas novas formas de trabalho social é dada pelo fato de que, nos termos de Gorz, a renda tende a se desvincular da quantidade de trabalho dispendido. Nas suas palavras, "Quando a economia demanda menos e menos trabalho e, para um volume de produção crescente, distribui menos e menos salários, o poder de compra dos cidadãos e seu direito a uma renda não podem mais depender da quantidade de trabalho que eles realizam" ²⁹. Em geral, poder-se-ia dizer que o trabalho indireto, o volume de recursos em espécies e benefícios que são agregados ao salário através das políticas sociais indicam já aquele distanciamento entre renda e tempo de trabalho a que se refere Gorz. A maior parte dos mecanismos redistributivos atuais constituem indícios daquele "afastamento" e das possibilidades de participação mais generalizada na riqueza social de formas outras que não a contabilidade do tempo de trabalho assalariado. Aqui, queremos nos referir a determinadas formulas que, de algum modo, reforçam a relativa independência da renda em relação a quantidade de trabalho:

Em primeiro lugar, a renda social mínima (ou se quiser o salário social, o "mínimo inserção" dos franceses ou a renda social) garantida incondicionalmente a todos os cidadãos. Cabe aos liberais (especialmente quando definida a um patamar inferior de subsistência), esta fórmula tem sido hoje encaminhada seja em nome dos direitos sociais mínimos do cidadão, que teria assim garantida suas necessidades vitais básicas, seja como uma forma de ao mesmo tempo responder àquele desiderato e solvabilizar a demanda, monetizando as relações dos clientes com os benefícios sociais, ao invés de empurrá-los para equipamentos sociais do Estado, de resto caros, imensos, burocratizados e ineficientes.

Em segundo lugar, o crescimento tendencial dos programas assistenciais de todo o tipo, sobre os quais já nos referimos. Seu crescente peso mostra, ainda que sob a perversa forma do assistencialismo, a possibilidade de que parte da população aproprie-se de parte da riqueza social sem a férrea contrapartida do trabalho remunerado.

Em terceiro lugar, o crescimento do emprego no setor público, em particular nas áreas sociais, a educação, a saúde, a assistência e promoção social, etc. O parasitismo, o inchaço do Estado, o emprego público fazendo as vezes do seguro-desemprego, todos estes fenômenos que tanto assustam aos liberais e conservadores atestam, mesmo que deformadamente, o fato de que a sociedade dispõe de parte de sua riqueza mantendo

29. Cf. Gorz, A. - op. cit. pp. 19

formas de trabalho que são, teoricamente, socialmente úteis, ainda que economicamente improdutivas. Deformadamente, porque comporta hoje alternativas que já vem se esboçando aqui e ali, qual seja, a de que certas necessidades sociais básicas, tais como a assistência às crianças ou aos idosos, por exemplo, possam ser realizadas em casa, pelas famílias, ou na comunidade, sob forma de cooperação voluntária, pelos próprios pais ou parentes que teriam, em contrapartida, renda garantida seja porque a recebem diretamente do Estado, seja porque tiveram reduzida sua jornada de trabalho sem perda de renda. Ora, mas esta forma de dizer não ao Estado teria então um sentido todo diferente do que querem os liberais: estaria significando não a pobreza ou o descaso público com as condições de vida, antes o repatriamento a sociedade (as suas bases comunitárias, locais, de vizinhança, isto é, às suas formas modernas de agregação) das atividades que tem sido realizadas sob forma ineficiente em todos os sentidos e, mais ainda, sob corte tecnocrático, profissionalizante e burocratizado. Como quer Gorz, "não se trata de desmantelar o Estado Providencia, mas de aliviá-lo, à medida em que a duração do trabalho com fins econômicos diminui, de tarefas que, além de seu custo, vêm acompanhadas de pesada tutela sobre seus destinatários" ³⁰. Mas esta substituição do Estado pela sociedade - porque é disto que se trata - somente poderá realizar-se se simultaneamente conservar seus conteúdos de justiça social se fortemente coordenada pelo Estado, assegurada por instituições democráticas que assegurem os direitos sociais e inibam os particularismos, isto é, o florescimento dos estreitos interesses privados e corporativos.

Finalmente, um outro mecanismo que reforça o anterior em vários aspectos são as subvenções estatais à associações voluntárias que executam políticas sociais. Nada nova, uma vez que o velho assistencialismo nutriu-se através dos séculos por esta fórmula; hoje as subvenções podem ganhar um caráter distinto, o de manter a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais sem que isto signifique reproduzir "ad eternum" as formas estatizadas e burocráticas de produção e distribuição de serviços sociais. Caráter distinto que adquirem somente quando publicamente controladas por instituições capazes de inibir os desvirtuamentos de todo o tipo que sabidamente podem ocorrer no âmbito de ação das entidades filantrópicas ou comunitárias. Por isso mesmo e mais uma vez, a forte coordenação, o planejamento e o controle estatais se fazem necessários.

30. Gorz, A. - op. cit. pp. 20

As formas anteriormente assinaladas, como já dissemos, vem constituindo indícios das profundas transformações do tempo de trabalho socialmente disponível e que se traduzem na possibilidade de relativa dissociação entre renda e quantidade de trabalho. Obviamente, tais formas tem se manifestado diferentemente segundo configurações sócio-políticas conservadoras, liberais ou progressistas. Vale a pena acrescentar duas ou três palavras sobre tais diferenças.

Tomemos a renda mínima. a tese de garantia de uma renda independente do trabalho tem, teoricamente, encontrado adeptos à direita, no centro e à esquerda. Pareceria até haver mesmo um consenso de que, dadas as condições atuais, o direito à renda já não pode mais ser confundido com o direito ao emprego e, portanto, ao salário ³¹. Entretanto, tão logo esta tese geral se manifesta em programas concretos, as clivagens de concepção política se fazem sentir. A versão conservadora, à direita, endossada hoje por toda pregação neo-liberal, é bastante velha e tem o significado de admitir as imperfeições do mercado capitalista, tornando socialmente toleráveis as suas conseqüências em termos de pobreza e desemprego. Traduzida em termos contemporâneos, esta idéia de mínimos sociais tem sido tomada por governos conservadores como estímulo ao desenvolvimento de programas assistenciais de todo o tipo, "assistencializando" a política social e, por isso mesmo, fragilizando-a. Nos ambientes conservadores, em geral esta tese vem acompanhada de outras, tais como a da privatização dos serviços sociais e da substituição das regulações jurídicas e políticas pela regulação do mercado.

Há também uma versão social-democrata da renda mínima: sua lógica não responde às imperfeições "naturais" do mercado, deve antes traduzir a referida diminuição da quantidade de trabalho de que a sociedade necessita. Sua forma é a dispensa periódica de um determinado volume de recursos em dinheiro aos que não trabalham, basicamente os desempregados, situação possível sempre que aliada a uma diminuição gradativa da jornada de trabalho sem perda de renda dos que continuam trabalhando. Nos dias atuais, tal concepção vem associada em geral às políticas de defesa e de reforço dos programas públicos de proteção, assim como os de criação de emprego (pelo Estado e em geral fora da economia, ligados, por exemplo, à defesa do meio ambiente).

Há, finalmente, uma concepção mais radical, pós-social-democrata, se assim pudermos dizer, na qual a renda mínima, ainda que entendida como a anterior e aliada também a

31. Cf. Gorz, A. - "Qui ne travaillera pas mangera quand méme", op. cit. pp. 57

diminuição da jornada (sem perda de renda), deve entretanto se traduzir não em distribuição individual de dinheiro, antes como pagamento do trabalho dispendido nos programas sociais levados a cabo por associações comunitárias que gradativamente substituem o Estado na ação social. Esta é a forma que se assenta e reforça a tendência de alteração da sociabilidade, da crescente capacidade de ação coletiva da sociedade.

Mas, também as avaliações da natureza e papel das organizações sociais variam muito. Na versão conservadora, não se trata de reforçar as entidades participativas e atuantes, ao contrário, pretende-se, de um lado, atribuir vagamente, sem os correspondentes recursos, a uma sempre indefinida "comunidade" a responsabilidade pelas ações sociais junto aos "pobres" privados de qualquer definição de direitos aos serviços sociais. De outro, quando identificadas, são principalmente as entidades assistencialistas da elite que são privilegiadas, em geral sem o devido controle ao uso que fazem dos recursos públicos. Finalmente, na sua vertente contemporânea, sob a tese de reforço das assim chamadas Organizações Não-Governamentais, o que se processa, efetivamente, é uma política de privatização dos serviços sociais, os beneficiários devendo pagar pela pouca e precária assistência que recebem.

Na versão social-democrata, tende a ser diminuto o peso e papel atribuído às organizações da sociedade civil. A partir de um modelo estatizante de "Welfare", as organizações voluntárias tendem a ser negativamente julgadas, até mesmo pré-julgadas. Em geral, o argumento é o de que, ou são incapazes de realmente serem participantes da execução da política social, ou então, numa versão mais radical, o de que vinculá-las à operação das políticas sociais significa introduzir novas formas de exploração do trabalho, uma vez que, além do tempo normal do trabalho assalariado, prevê-se o trabalho adicional dos trabalhadores para terem acesso a bens e serviços que, por direito, deveriam ser dispensados pelo Estado.

Finalmente, uma posição mais à esquerda que tem se manifestado é a que valoriza o pleno envolvimento das organizações voluntárias nas políticas sociais como condição mesmo de possibilidade de um futuro que seja ao mesmo tempo de desenvolvimento econômico e de maior equidade social. Alinham-se aqui as posições de defesa das formas sociais "autônomas" como sinônimo e expressão da maior capacidade organizativa e de ação coletiva da sociedade frente ao Estado, obviamente, e frente ao Mercado, seguramente. Entendamos o núcleo desta argumentação:

Parte-se, em geral, da tese de que a crise atual não apenas mostra sua face positiva, a de liberação do trabalho, tal como já a descrevemos e que pode ter como consequência, ainda que não automática, a ampliação do tempo social dedicado as atividades de solidariedade. A crise abalou também as formas e mecanismos da gestão estatal tal como as conhecemos, tornando-as falidas e caducas. Em outras palavras, trata-se de uma crise da forma contemporânea do Estado capitalista, e uma das suas dimensões é a reiterada restrição que vem se manifestando no funcionamento dos "Welfare States", seja a conhecida insuficiência financeira, seja no que se refere ao seu formato centralizado, burocratizado, etc. Ora, não é um privilégio do pensamento liberal e neo-liberal reconhecer tal situação. O pensamento progressista pode não apenas reconhecê-la como apontar superações que não significam restauração, isto é, formas utópicas de retrocesso às (mágicas) virtudes do mercado ou conservação, isto é a impossível continuidade da forma atual de intervenção e regulação estatal. A proposta é a de que a sociedade se reforce, a de que se adense a capacidade de ação coletiva da Sociedade, mais forte em alguns países, mais fraca em outros, em todos enfraquecida pela crise atual. Mas isso, nos termos atuais da sociedade capitalista, não se faz sem e contra o Estado. Ao contrário, tanto para o florescimento das forças centrípetas e de aglutinação a partir de instâncias necessariamente múltiplas e descentralizadas, quanto para restringir o esgarçamento das políticas pela inserção de interesses particulares e paroquiais, a decidida coordenação estatal, através de formas democraticamente planejadas, passa a ser condição de possibilidade de que, sob este novo modo, a sociedade apodere-se do seu próprio destino. Agentes sociais e governo, redefinidos seus papéis no campo da política social, podem assim agir contra as atuais forças centrífugas que foram tão reforçadas pela crise e que enfraqueceram ou obstaculizaram a construção histórica da capacidade de ação coletiva organizada.³²

É hora, cremos, de nos perguntarmos sobre o futuro da proteção social no Brasil, na travessia deste final de século. A discussão anterior tem o mérito de apontar para as tendências mais profundas que vem alterando o mundo das relações de trabalho e as sociais a elas vinculadas, tendências gerais da sociedade capitalista e que afetam de modo

32. Ver a este respeito os documentos da Cepal: "Desarrollo Equitativo - algunas sugerencias para la accion", LC/R. 628, 22/12/87, Div de desarrollo social; "Restriciones al Desarrollo Sostenido en America Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación", LC/G.1488, 8/2/88; "La Situación del Bien Estar Social para el Desarrollo en America Latina", LC/L.426, 13/08/87.

específico países como o nosso. Mas são obviamente insuficientes para dar conta de toda a nossa especificidade

No limite, auxiliam-nos a compor os quadros alternativos mais prováveis de encaminhamento do nosso "Welfare State" no futuro próximo. Sobre eles nos deteremos a partir de agora.

Sem nenhuma pretensão de aplicar e desenvolver, nos termos deste trabalho, a metodologia clássica dos cenários, nos limitaremos aqui a descrever três situações limite; três contornos possíveis para a equação desenvolvimento econômico x equidade social, levando em consideração os vigentes parâmetros demográficos, o atual padrão de proteção social, as tendências gerais de transformação já assinaladas e as variáveis que mais proximamente podem afetar as políticas sociais: no plano econômico, as taxas de crescimento da economia, de emprego e de salários; no plano institucional, o grau de eficácia dos mecanismos de política econômica e social, o perfil de funcionamento do setor público, o desempenho em geral do aparelho de Estado. Finalmente, no plano político, a orientação político-ideológica e a definição de estratégias e prioridades de governo vis-à-vis a pobreza, a miséria, a exclusão social.

Obviamente, as taxas de crescimento da economia, e em particular do emprego e dos salários jogarão papel crucial no desempenho futuro da proteção social no país. A crer nas previsões dos analistas econômicos, dificilmente reproduziremos entre nós as altas taxas de crescimento verificadas até a década passada. Mas uma política econômica que se comprometa com o desenvolvimento poderá apresentar, sem dúvida, realizações menos medíocres que as atuais e elevará mais ou menos as taxas de emprego na medida em que elas estiverem também vinculadas a correntes políticas setoriais além das de emprego e de formação da mão-de-obra, conduzindo a uma diminuição das taxas de desemprego, subemprego e de atividades no mercado informal de trabalho, tudo isso tendendo a reduzir as pressões sobre as políticas sociais. Entretanto, a redução efetiva de tais pressões somente podem se manifestar se de fato se verificar uma significativa elevação dos salários, situação possível a partir de um patamar elevado de crescimento econômico, mas não automaticamente resultante deste. Não há dúvida de que qualquer perspectiva mais otimista em relação à proteção social no Brasil tem como premissa tal elevação de salários, para que se rompa de vez com o férreo círculo que faz com que também os assalariados

formalmente insertos no mercado de trabalho sejam necessariamente clientes da assistência social, como já vimos.

Por outro lado, a reforma do Estado é condição de possibilidade de um crescimento com equidade e, na sua ausência, apenas cenários medíocres e negativos da proteção social podem ser projetados. Rapidamente, podemos nos referir aos termos desta reforma que venha superar, no médio prazo, as atuais características de falência do Estado: a recuperação da eficácia dos mecanismos de financiamento do setor público, em geral, e das políticas sociais, em particular; uma reforma administrativa que realmente descentralize e descontraia os poderes de decisão, democratizando o Estado, mas ao mesmo tempo restaure a sua capacidade de coordenação e planejamento. Em outras palavras, o que estamos afirmando é que ou atualizam-se os mecanismos de gestão pública, modernizando-se e acompanhando o sentido das transformações e demandas sociais, ou conviveremos com um Estado cada vez mais incapaz de responder pelas suas funções gerais, constituindo mais um dos elementos desintegrados pela crise.

No plano político mais geral, é importante reconhecer o grau de autonomia relativa com que a política social pode ser colocada em relação à política e à política econômica: as prioridades com que serão assumidas as questões do combate à pobreza, à miséria e a desigualdade social, assim como as formas e "timings" de sua concretização diferenciarão posições conservadoras, liberais e democráticas no tratamento da questão social.

O comportamento destas variáveis tendo como quadro de fundo o atual perfil da política social brasileira, assim como as atuais tendências de sua transformação, pode dar origem a pelo menos três diferentes lógicas de evolução futura da proteção social:

I- A Mínima Proteção Social (ou a impossível manutenção) - Em um quadro de baixas e oscilantes taxas de crescimento econômico, de emprego e de salários, sem redução da jornada de trabalho, e, portanto, de manutenção dos patamares atuais de desemprego, sub-emprego, pobreza e miséria, é possível descortinar um horizonte de manutenção do atual padrão de política social, nos seus termos mínimos, sem significativas reformas do aparelho de Estado e sem que as políticas sociais ganhem verdadeira prioridade nos programas de governo. Isto da continuidade, ainda que muito lentamente, ao processo de ampliação dos direitos sociais em curso, sem contudo consolidar os mecanismos institucionais e financeiros que podem garanti-los. Mas a par desta teórica ampliação do sistema de "Welfare", mantém-se e se fortalecem as tendências de assistencialização dos

programas, agora sob sua forma "descentralizada" (e sem recursos), e também dados os limites observados, da privatização de muitos esquemas e benefícios (o que, na verdade reforça também tendências em curso na saúde, educação e até mesmo nas aposentadorias complementares). Por isso mesmo, torna-se difícil e problemática a verdadeira manutenção do quadro atual, face à força das pressões desagregadoras. Com efeito, o quadro descrito aponta mais para a evolução, a médio prazo, da situação atual em direção ao padrão conservador que descrevemos abaixo.

II- A Reversão Conservadora (de orientação liberal)

As premissas são, obviamente, as baixas taxas de crescimento econômico, do emprego e dos salários e a manutenção da atual jornada de trabalho. A médio prazo, tendem a se reforçar não somente as taxas de desemprego, mas as de marginalização de contingentes crescentes da população face aos focos de desenvolvimento, aprofundando a dualidade, na economia, entre os que trabalham, e portanto, estão desprotegidos, e a massa não empregada, introduzindo assim rupturas nos atualmente já frágeis liames de solidariedade social entre trabalhadores ativos, inativos e não-trabalhadores. Na ausência de reformas institucionais de monta e face às inevitáveis restrições financeiras com que há de se enfrentar o Estado aos três níveis da Federação, a política social cada vez mais passa a ser concebida em primeiro lugar como responsabilidade de uma teórica "comunidade" que, sem recursos adequados, pode no máximo impulsionar programas assistencialistas junto aos pobres, num quadro crescente de privatização, principalmente junto à classe média, dos esquemas de proteção social. A política social ganha então, perfil cada vez mais seletivo e residual, voltada crescentemente para os "grupos de risco" individualizados, aos quais se distribui arbitrariamente dinheiro e benefícios "in natura", fragilizando-se enquanto política que cada vez menos se assenta sobre direitos sociais claramente definidos e universalmente respeitados

III- A Nova Proteção Social (ou a sociedade que protege) - Neste cenário positivo, é claro que se supõe um comportamento altamente adequado das variáveis de crescimento econômico, emprego, salários e redução progressiva da jornada de trabalho. Assim, mesmo com restrições, já que não são previstas altíssimas taxas de crescimento, o próprio comportamento da economia responde positivamente pela manutenção da solidariedade básica entre trabalhadores, de um lado, e pela capacidade de um Estado - institucionalmente transformado e descentralizado nas suas decisões e operações - de

arcar com as tarefas de planejar, fazer executar e controlar uma política ampla de proteção social cada vez mais assentada sobre a capacidade organizada e de ação coletiva da sociedade. Isto é, nestas condições prefigura-se uma situação, no Brasil, em que ao mesmo tempo em que reforçam-se certos núcleos estatizados e nacionalmente articulados do Bem Estar Social - previdência, saúde, educação - definem-se e reforçam-se também as formas descentralizadas e realizadas basicamente por organizações voluntárias, não-governamentais, de implementação de programas assistenciais, de cuidados com crianças e idosos, de meio-ambiente, de habitação popular; sob forma econômica cooperativa ou monetariamente referida ao mercado (isto é, sob formas tais como as do cheque-educação para a pré-escola, ou cheque medicamentos, etc). Ou seja, numa fase de reforço da solidariedade, uma ponta do sistema evolui para o

adensamento dos mínimos sociais universalmente garantidos e oferecidos sob forma preponderante de equipamentos coletivos público, enquanto a outra avança para formas modernas de programas não-contributivos seletivamente oferecidos, assegurados por instituições e recursos públicos, mas controlados e executados basicamente por redes comunitárias de solidariedade, incluindo os empregados ou não empregados e suas famílias, (isto é, os próprios beneficiários) que, para este "trabalho", fazem jus a uma renda mínima. A busca de maior grau de eficiência e de menores custos dos programas sociais, de um lado, e de novas formas de socialização, solidariedade e controle por parte dos beneficiários, de outro, devem integrar os objetivos deste novo padrão de políticas.

Dados os limites deste trabalho, não há como nos estendermos, até mesmo para não tangenciarmos em demasia a especulação sobre estas situações - limites que vimos se esboçar. Parece-nos interessante, para finalizarmos, tecer algumas observações adicionais sobre a especificidade do "Welfare State" no Brasil e de seu futuro. Os cenários tão rapidamente enunciados acima levam-nos a sublinhar a ausência de um verdadeiro futuro social democrata no país, quando visto pelo prisma do padrão de política social com que poderemos e haveremos de conviver. A idéia de que continuaremos a seguir indefinidamente pela trilha da construção de um "Welfare State" altamente centralizado, estatizado, institucionalizado nos moldes do perfil institucional-redistributivo a que fizemos referência, tal idéia parece distante de nossas possibilidades; seja porque contradiz, no geral, a tendência mais profunda de transformação do tempo de trabalho, seja porque defronta-se com as fortes e contemporâneas demandas por descentralização, participação, desburocratização, individualização, não-massificação, seja finalmente pelas previstas

dificuldades de financiamento, o padrão social-democrata do pós guerra de "Welfare State" para construir uma realidade que não se edificará sobre nós. Aparentemente, mais uma vez, segundo a alternativa mais promissora, este nosso país trilhará o caminho dos países capitalistas desenvolvidos, sem contudo repetir todas as suas fases e modelos. No cenário mais otimista "ajustaremos" nosso futuro Estado de Bem Estar às características que os "Welfare States" parecem estar adquirindo nestas últimas décadas do século. Mas é certo, também, que outra vez não repetiremos a História. A nosso ver a especificidade que conservaremos diz mais respeito ao papel do Estado. A diferença das teses liberais, neo-liberais, mas também das anarquistas, aqui entre nós o reforço da Sociedade através das suas formas organizadas participantes se dará junto e a par de um estupendo reforço da capacidade de coordenação e controle estatais. Coordenação e planejamento de um lado, fortes instituições públicas asseguradoras do direito, de outro; constituem condição de possibilidade tanto para o florescimento das formas de ação coletiva da sociedade (pelos bloqueios podem significar aos apetites mesquinhos das elites conservadoras do país) quanto para a garantia de que a política social, ainda que descentralizada e pulverizada, se fará a graus crescentes de igualdade, justiça e equidade sociais.

NÚMEROS ANTERIORES DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

Henrique, W. e Draibe, S.M. Caderno de Pesquisa nº 1, Políticas Públicas e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional - 1987.

Canesqui, A.M. e Queiroz, M.S. Caderno de Pesquisa nº 2, Campinas: População, Situação de Saúde e Organização do Cuidado Médico - 1987.

Castro, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 3, Governo Local, Processo e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico - 1988.

Salm, C.L. Dedeca. C.S., Tuma, F.M. e Coutinho, M. Caderno de Pesquisa nº 4, Financiamento das Políticas Sociais - 1988

Vianna, A.L. Caderno de Pesquisa nº 5, Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas - 1988.

Merhy, E.L., Campos, W.S. e Queiroz, M.S. Caderno de Pesquisa nº 6, Processo de Trabalho e Tecnologia na Rede Básica de Serviços de Saúde; Alguns Aspectos Teóricos - 1989.

Queiroz, M.S. e Canesqui, A.M. Caderno de Pesquisa nº 7, Famílias Trabalhadoras e Representações Sobre Saúde, Doença e Aspectos Institucionais da Medicina "OFICIAL" e "POPULAR"- 1988.



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