

**HÁ TENDÊNCIAS E TENDÊNCIAS: COM QUE ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL
HAVEREMOS DE CONVIVER NESTE FIM DE SÉCULO?**

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

1989

**CADERNO
N. 10**

SÔNIA MIRIAM DRAIBE



UNICAMP

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.

HÁ TENDÊNCIAS E TENDÊNCIAS: COM QUE ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL HAVEREMOS DE CONVIVER NESTE FIM DE SÉCULO?

Sônia Miriam Draibe

APRESENTAÇÃO

Este trabalho pretende examinar as tendências e perspectivas da política social brasileira a partir de pelo menos três questões:

- afirmando a existência de *Welfare State* no Brasil, quais são as características morfológicas e dinâmicas que o marcam, quando confrontadas com outros padrões internacionais de proteção social?
- reconhecendo e identificando alguns processos de alteração que vêm ocorrendo nas práticas das nossas políticas sociais ao longo dos anos 80, duas perguntas devem ser respondidas: sobre que tendências profundas de transformação do capitalismo brasileiro repousam tais processos? Dadas tais tendências, que cenários social no país?
- finalmente, (supondo disposições políticas de reforço das tendências e cenários socialmente mais progressistas), que programas e medidas de curto e médio prazo podem ser pensados de modo a acelerar as necessárias reformulações da política social brasileira nas condições atuais de exagerados graus de pobreza, miséria e desigualdade mas também de escassos recursos e constrangimentos impostos pela crise econômica com que convivemos?

Como se vê, são estas perguntas muito amplas, gerais e por isso podem mesmo parecer pretensiosas. Mas, quem sabe, colocá-las dessa maneira pode ajudar-nos a escapar seja de denúncias e diagnósticos repetitivos e por todos sabido, seja dos vícios de análises resistentes ao que é novo e nos desafia, seja finalmente das sugestões e propostas de políticas sociais altamente louváveis mas totalmente ineficazes.

As três partes em que se divide este estatuto em princípio devem responder exatamente aqueles três tipos e níveis de questões anunciadas.

*Professora de Ciência Política e Diretora do NEPP – UNICAMP.

Trabalho apresentado no Seminário Brasil século XXI – Política e Sociedade no Brasil: Tendências e Perspectivas.

Sessão Justiça Social e Políticas de Governo 06-04-1989.

PARTE 1:**MORFOLOGIA E DINÂMICA DO WELFARE STATE NO BRASIL****1. SOBRE PADRÕES DE WELFARE STATE**

A política social brasileira – com raríssimas exceções não tem sido examinada, em, seu conjunto, sob a ótica analítica do “ *Welfare State*”. As noções de Estado de Bem Estar Social ou de Estado Protetor parecem estranhas tanto a realidade quanto às tradições científico-acadêmicas brasileiras 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 de saúde, a política educacional, etc. São poucos e recentes os estudos que tem tentado tratar o conjunto das políticas sociais do Estado com categorias mais densas, tais como “perfil de intervenção”, “padrão” ou “sistema brasileiro de proteção social”¹, indicando ainda assim uma resistência ao tratamento já clássico da questão.

Por outro lado, não é unívoca, entre os 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 das 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.

1 O Conceito de *Welfare State* está implícito no tratamento que Wanderley G. dos Santos dá às políticas sociais brasileiras em **Cidadania e Justiça**, Ed Campus, Rio, 1979. É expressamente esse o tratamento que pretendi dar no meu trabalho *O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*, apresentando no XII Encontro Anual de ANPOCS, outubro de 1988. Para os conceitos de perfil ou padrão de intervenção social do Estado, cf Silva, Pedro Luís Barros **Atenção à saúde como política governamental**, dissertação de Mestrado, mimeo, Depto. de Ciências Sociais, IFCH, UNICAMP, maio 1984; Draibe, Sônia M. – “ O Padrão de Proteção Social Brasileiro: desafios à democratização” in **Análise Conjuntural**, vol.8, n 2, p. 13-19, IPARDES, Curitiba, 1986.

Obviamente, esta ausência de densidade e espessura do conceito de *Welfare State* no Brasil reflete, entre muitas coisas, o perfil e características adquiridos pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais. Afinal, 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, aquela ausência reflete também a própria armação institucional e financeira de suporte da política social: a multiplicidade das contribuições e fundos sociais, a fragmentação da máquina administrativa, marcada por superposições 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 maiores justiça e equidade, ou pelos aspectos mais redistributivos da ação social do Estado, tudo isso tem sido feito predominante de forma parcializada e categorializada 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 europeia, como especialidade anglo-saxã no campo da **social policy**. O “caso brasileiro” e as rarefeitas referências a países da região latino-americana assumem, então as características de casos de um não - desenvolvimento do Estado do 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 literatura² sobre o *Welfare State* tem apontado exatamente para o fato de que uma vez trilhado o fértil caminho dos estudos comparados é possível apreender o Estado Protetor menos como a concretização de programas social –

2 É praticamente impossível citar, no âmbito deste trabalho, toda a literatura recente sobre o assunto. Referimo-nos tão somente aqueles aqui mais utilizados: Flora, P.; Heidenheimer, A.. *The Development of the Welfare State in Europe and América*, N. Brunswick, N. Jersey, 1981; Alber, J. *Dalla Carita allo Stato Sociali*, Il Mulino, Bologna, 1986; Alber, J. “*Politiche Sociali e Benessere nella Repubblica Federal Tedesca: un Bilancio*”, in Ferrera, M. *Lo Stato del Benessere: Una Crisi senza Uscita? Lec Monier, Firenze, 1981*; Ferrera, M. *Il Welfare State in Italia: Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984; Ascoli, U *Welfare State all “Italiana*, Laterza, 1984; ver também os vários estudos da chamada “Escola da Regulação”, em particular os de A. Lipietz e Robert Boyer, publicações CEPREMAP, Paris, diferentes anos.

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 processos históricos de formação do *Welfare State* em diversos países, admitiu e concebeu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem-Estar Social. Padrões ou modelos que expressam raízes e condições históricas distintas, é claro, e que se manifestam em variações históricas distintas, é claro, e que se manifestam em variações das complexas dimensões da proteção social, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político, que mesmo, aquele forte componente valorativo positivo, que pareceria estar embutido no próprio conceito de *Welfare State*, pode ser reavaliado, abrindo a possibilidade de se pensar em padrões progressistas, de um lado, e em formas mais conservadoras de edificação do Estado Protetor.

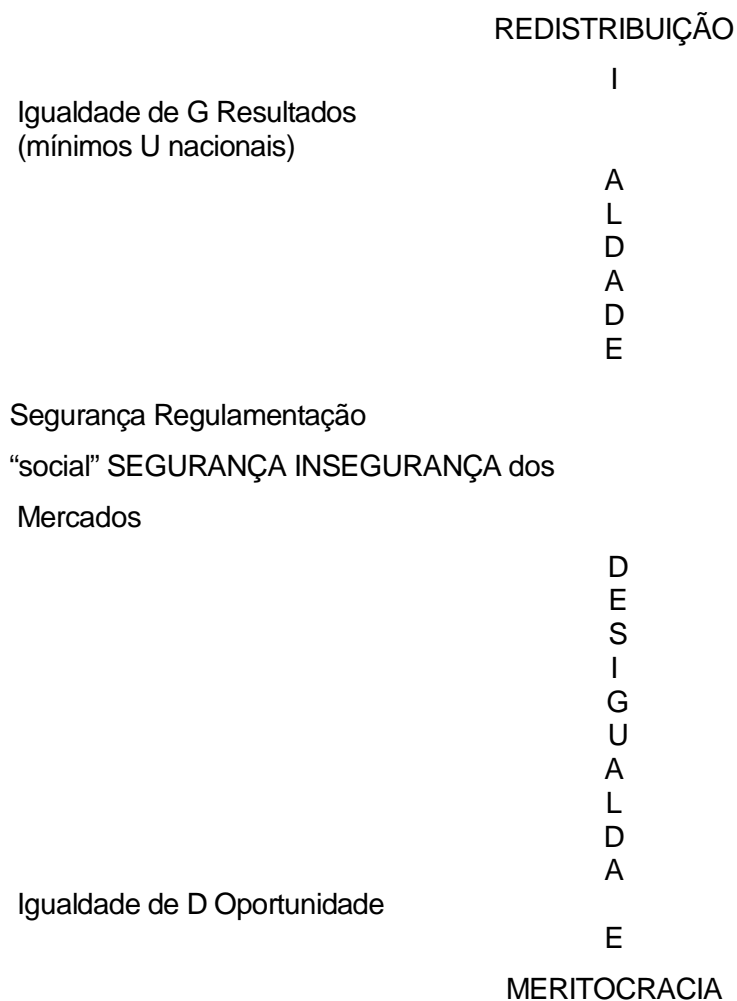
Exatamente o que os estudos comparativos tem mostrado é que o *Welfare State* pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que em outros se mostra mais privatista e residual; em uns, mais generosos na diversificação dos benefícios, em outros mais seletivos e assistencialistas; em alguns países é mais infenso aos mecanismos e 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 a todos quantos 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.

Isto porque, de alguma maneira, a edificação dos *Welfare State* no mundo ocidental, respondeu diferentemente às demandas por maior igualdade e segurança, segundo distintas concepções de justiça e oscilando entre diversos ideais de igualdade social, particularmente quando referida à 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 as necessidades e referida a uma concepção de direitos básicos que devem ser garantidos igualmente a todos os cidadãos, com clara intenção redistributivista. É por responder a esse ideal de redistributivismo, igualdade e conformação da cidadania 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.), a par de esforços redistributivos em sentido estrito (o imposto progressivo sobre a renda, por exemplo). Atender ao ideal de igualdade de oportunidade (o exemplo mais claro é o desenvolvimento da educação secundária compreensiva, mas também os programas de seguros sociais proporcionais à renda) significou, contrariamente, a legitimação da desigualdade: enfatizando o **mérito** (o esforço de cada um, as habilidades e capacidades diferenciadas, etc.) reforçam-se as bases de sua definição as diferenças de renda e de condições sociais.

Demandas por igualdade e segurança social, tensas e distintas concepções de justiça, tensa e contraditória convivência entre ideais de igualdade de resultados e igualdade de oportunidades estas dimensões tendem a ser diferentemente contempladas nos processos de formação do Estado do Bem Estar Social. Peter Flora³ tratou de captá-las através do seguinte diagrama:



³ Flora, P. – op. cit.

Nos processos históricos de concretização do Estado de Bem Estar Social nas economias capitalistas, estes pólos simplificadamente indicados pelo diagrama podem ser apreendidos no seu significado mais profundo: as formas como se dão as relações entre o Estado e o Mercado no campo social, ou seja, os modos e o peso com que o Estado “intervém” na economia de modo a corrigir suas “distorções”, introduzir mecanismo de complementação, substituição e mesmo redistribuição da renda. Exatamente porque são diferentes estas possibilidades, uma recente tipologia tratou de captá-las através daqueles que parecem ser os “tipos” mais gerais de *Welfare State*.

TIPOS DE *WELFARE STATE*

A) *Welfare* Residual – caracterizado principalmente pela política seletiva.

B1 – Corporativo

B) *Welfare* Meritocrático – Particularista

B2 – Clientelista

(caracterizado pelo seu princípio estruturante, a posição original do indivíduo no mercado de trabalho e, portanto, baseado no mérito, na performance profissional, na produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado).

C) *Welfare* Institucional Redistributivo caracterizado pela política substancialmente temperada pela política seletiva⁴.

Obviamente, como toda tipologia, esta padece dos defeitos do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta na sua construção: a relação Estado/Mercado, de um lado, e os destinatários das políticas se poucos, se muitos, se todos. Por outro lado, o modo como dicotomicamente se apresenta nesta tipologia o duplo residual institucional 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 têm querido chamar a atenção sobre o crescente papel seja do setor informal da economia, seja principalmente das instituições voluntárias e/ou de solidariedade social, tanto as tradicionais (a família extensa, a

4 Esta tipologia foi elaborada por Ugo Ascoli, refazendo a tipologia clássica de Titmus exatamente para, através da diferenciação do segundo tipo, poder dar conta de uma situação como a italiana, por exemplo, onde os conteúdos particularistas de tipo clientelístico e corporativista impõem-se no funcionamento do Estado de Bem Estar Social. Cf Ascoli, U. “Il sistema italiano de *Welfare*” in Ascoli, U. (org.) *Welfare State all Italiana*, op. cit. A clássica tipologia de Titmus está em Titmus, R. *Essays on the Welfare State*, London, Aalen & Unwin, 1963.

comunidade local, a Igreja, as associações corporativas etc.) como as modernas - as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairro, de vizinhança, as comunitárias, as ONGs (Organizações não governamentais) todas estas formas e redes de solidariedade que se articulam tanto para a demanda quanto para a distribuição e controle de bens e serviços sociais. Mesmo com tais limitações, tipologias desta natureza tem sua utilidade e contribuem para o esforço que vem sendo desenvolvido por alguns autores dispostos a refletir sobre a política social brasileira tendo como referência o quadro internacional dos Estados de Bem Estar Social⁵. Embora carentes ainda de resultados mais definitivos, vários destes estudos parecem já permitir ou pelo menos sugerir a possibilidade de que repensemos e reavaliemos o “caso brasileiro”. Muitas daquelas características que pareceriam compor a especificidade irreduzível do sistema brasileiro de políticas sociais podem ser repensadas à luz dos estudos internacionais sobre padrões de formação, desenvolvimento e crise do Estado do Bem Estar Social. Em outras palavras, parece-nos possível interrogar a literatura teórica e histórica sobre o assunto para ai buscar instrumentos analíticos e sugestões para pensar as políticas sociais brasileiras como conformando 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.

De posse de alguns dos instrumentos teóricos e analíticos acima expostos, tentaremos refletir sobre as características das políticas sociais brasileiras. Verificando como se apresenta atualmente os binômios igualdade de resultados / igualdade de oportunidade; redistribuição / critérios meritocráticos; universalismo / particularismo (clientelista, corporativista); graus de segurança / insegurança sociais enfim os parâmetros organizadores dos Estados de 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 mais profundas de transformação capitalista em curso.

5 Cf Draibe, Sônia M. “A especificidade do *Welfare State* no Brasil” em CEPAL **A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização**, Relatório de Pesquisa, versão preliminar, abril de 1988; Draibe, Sônia M.; Henrique, W. “*Welfare State*, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional” em **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, n 6 vol. 3, fev. 1988 S. Paulo, Brasil; Oliveira, Francisco “O Surgimento do Anti-Valor” in **Novos Estudos CEBRAP** n22, out. 1988, S. Paulo, Brasil.

2- A MORFOLOGIA DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL NO BRASIL

Entre os anos 30 e a década dos setenta, construiu-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 apóia 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, configuram um determinado volume de “salário indireto”, ao mesmo tempo em que regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos 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 de 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.

Em outros trabalhos, tentamos fazer uma reconstituição histórica e propor uma periodização do processo de emergência e consolidação do *Welfare State* no Brasil, chamando a atenção principalmente para as áreas de previdência e assistência social, educação básica, saúde e habitação as formas, o modo e o ritmo através das quais estas áreas se constituíram em demanda, políticas, formas claras de regulação e intervenção pública, aparelhos burocráticos, etc. Aqui, gostaríamos de refletir sobre as características mais estruturais que a proteção social, tomada em conjunto, adquiriu no país⁶.

Como vimos no item anterior, 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

6 Draibe, Sônia M. “A especificidade do *Welfare State* no Brasil”, Cepal, Rel. .op cit.

desde a fase de emergência do sistema. Em relação às outras políticas, quando se expandem cobertura, benefícios e se definem mecanismos de financiamento, também a relação renda contribuição benefícios segue dominante e, nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominantes na sociedade. São escassos seus aspectos 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 indicado na tipologia anteriormente referida. Entretanto, sobre essa base, o sistema brasileiro adquiriu também, ao longo dos anos 70 e, principalmente, a partir do sub-período que se abre em 81, 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 subemprego 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 de suplementar-se por mecanismos assistenciais, de corte

assistencialista, cujo volume, parece ser bastante importante (lembre-se dos programas variados operados pelo FINSOCIAL, FAZ, SEAC etc.)⁷.

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**, característica que frequentemente marca os sistema de base meritocrática particularista. Mas talvez seja o caráter **clientelista** aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde os seus primórdios, por exemplo, sabe-se das relações privilegiadas e de conduções corporativistas e clientelísticas, no caso da Previdência Social, entre as burocracias sindicais alojadas nos IAPs, a burocracia do 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, personalizados e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e principalmente a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.

Desde o fim dos anos setenta, o crescimento do espaço social de políticas sociais somente veio reforçar o 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, após 64, principalmente através do funcionamento do Conselho Federal de Educação) e marcou também o funcionamento do Sistema Nacional de habitação. Nos setores de educação e de saúde, a dimensão corporativista ganhou importância no passado mais recente, principalmente devido à expressão dos setores profissionais envolvidos no sistema – professores, médicos, paramédicos 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 INPS, constitui 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 fins dos 70, via medicina previdenciária, abre-se o atendimento de urgência a toda a 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 dos 70, amplia esse “direito” da cidadania (sabe-se que é

7 Para maiores informações, examinar NEPP-UNICAMP **Brasil 1985 – Relatório sobre a Situação Social do País**, 2 vols., Ed Unicamp, 1986, 1987. cf. também volume referente a 1986.

baixa a efetiva cobertura nesse ciclo, principalmente após a primeira série, que apresenta taxas de evasão em relação à 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 aqui apresentado do *Welfare State* no Brasil, tal como se manifestou a partir dos anos 70. Seguindo a *Jens Alber*⁸, tomamos com 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 míngua, o que se torna mais grave quando se sabe ser também bastante frágil o mecanismo redistributivo interno ao esquema de transferência sociais.

Em princípio, o objetivo primeiro do sistema brasileiro 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 iniquidade que abriga, seja finalmente pelos baixos valores dos benefícios e aviltamento histórico das aposentadorias e pensões, mesmo esse 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 do sistema de proteção social brasileiro, sob a égide do autoritarismo. A elas nos dedicamos agora.

3. A DINÂMICA E A REPRODUÇÃO DO SISTEMA

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.

8 Alber, Jens “*Politiche Sociali e Benessere nella Repubblica Federale Tedesca: un Bilancio*” in Ferrera, M. **Lo Stato del Benessere: Una Crisi senza Uscita?**, op. cit.

- 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 “desapropria” os estados e municípios de intervenção social em três 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 “repassagem automática” 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 organismo da administração indireta, as empresas estatais, as fundações, as autarquias.

- UMA FORMIDÁVEL FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

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

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

- 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 em todos os domínios das políticas sociais, tanto onde havia anteriormente tal tradição quanto nos novos setores, tecnocraticamente concebidos e geridos. Também as diretrizes básicas das políticas sociais não foram objeto 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 80 todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes, corrupção.

- 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.

- 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 grupo 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 estabelece as regras e transfere recursos; o setor privado encarrega-se da produção de bens ou 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.

- O USO CLIENTELÍSTICO DA MÁQUINA SOCIAL

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 governo, partidos, personalidades inestimável recurso de poder.

Foram estes os princípios que estiveram à base da consolidação do *Welfare State* no Brasil e que tem marcado seu funcionamento desde então. Por isso mesmo, não causa nenhuma estranheza o volume de distorções que vem 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

tem 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 cometer 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 dos 80, naquela situação de gastar na área social quase como um país desenvolvido (18,3% do PIB), apresentando entretanto resultados tão desanimadores quanto os do mundo subdesenvolvido⁹.

Essas observações ajudam a esclarecer o caráter meritocrático particularista do *Welfare State* nacional. 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 aos 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 em uma taxa de juros reais em torno a 10% ao ano, responsável por um altíssimo índice de insolência 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 mensalidade, na rede privada, compatíveis com o investimento em educação 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.

9 Cf Banco Mundial – *Brazil, Report of the Social Expenditure Review Mission, October 20, 1987, mimeo.*

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 isso 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 inteiramente marginalizados no campo.

O projeto 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 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, acompanhada 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 consequências dessas nossas “especificidades”:

- a própria base contributiva (o salário) per capita é relativamente estreita, se tomarmos a área da seguridade social. Consequentemente, 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 a 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 isso 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 assinalou um caminho conservador de edificação do *Welfare State* e, através de todas as distorções que examinamos, especifica-o praticamente negando o examinar agora, que tendências de transformação parecem estar em curso no campo das políticas sociais brasileiras.

PARTE 2:

O WELFARE STATE BRASILEIRO EM PERSPECTIVA

1. INOVAÇÕES RECENTES NO PADRÃO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Sabemos todos que foram simultaneamente extensas e profundas as alterações no campo dos direitos sociais consagrados na nova Constituição. Não é nossa intenção examinar aqui, em detalhes, tais inovações. Para nossos propósitos, é suficiente destacar que, no plano daquilo que apontávamos como o quadro morfológico do nosso Estado de Bem Estar Social, as modificações constitucionais, pelo menos tais como se apresentam até agora (antes da legislação complementar que irá detalhá-las) parecem à primeira vista projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático particularista em direção ao modelo institucional redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país. Isto porque, vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Ou seja, a ampliação e extensão dos direitos sociais (novos direitos assim como sua homogeneização a novas categorias sociais), a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores benefícios sociais e, enfim, um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema, todas estas inovações poderiam ser

lidas segundo aquele diagrama de Flora como um certo afastamento do princípio do mérito e uma aproximação ao ideal de igualdade resultados como ideal de justiça social.

Avaliar se o modelo Institucional redistributivo constitui a mais forte tendência de evolução do nosso *Welfare State* envolve, entretanto, a meu ver, examinar outras tantas alterações que se vem processando no âmbito das políticas sociais brasileiras, praticamente ao longo de toda a década, e que também afetam concepção, desenho institucional e principalmente modos de operação de parte dos programas sociais. É interessante refletir sobre tais “inovações” porque, tal como as entendemos, expressam tendências mais profundas de transformação da sociedade brasileira, possivelmente as tendências sobre as quais poderão se assentar, efetivamente, as alternativas e perspectivas futuras do Estado do Bem Estar no Brasil.

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

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

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 de conceber o espaço político e institucional das políticas sociais talvez constituam 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 centralizados 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: o de se, 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 forte centralismo político x alto grau de democracia, rara, não é contudo inexistente, como o confirma a França e então a descentralização, nestes casos, deverá estar respondendo a outras demandas além de mais democracia até inegável, entretanto, que no plano político institucional, a descentralização constitui 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, tendo sido reiteradamente confirmado na nova Constituição.

- B- Ao nível do que chamamos a sociabilidade básica das políticas sociais, a inovação a destacar 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, às quais nos referiremos logo a seguir. Fartamente já se estudou o caráter e o papel dos **movimentos sociais**, sob este aspecto. Aqui, basta com chamar a atenção para o fato de que, idealizados ou não, tem constituído no Brasil e em toda parte a expressão de novas formas de sociabilidade cujo sentido mais geral queremos ressaltar neste trabalho. Obviamente nunca é de mais insistir nem o poder se deslocou das formas centralizadas de decisão para **fori** locais e populares, nem muito menos as formas de participação popular 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 tendências a diminuir o grau de passividade com que anteriormente eram aquelas recebidas, e, mais do que “dinamizar” os direitos sociais, rearticulam o espaço, a trama social na qual se processam as políticas: as associações de vizinhança, de moradia, os organismos comunitários, as organizações voluntárias de todo tipo que se formam **nas** 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 entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo no campo das políticas sociais, assim

como na forma através da qual o Estado se faz presente na dispensa e operações dos serviços sociais. Se examinarmos, em conjunto, uma série de inovações que se vem processando a esse 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. 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 assim chamadas “formas alternativas” os mutirões e a 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 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 de forma lenta, alterações no modo como se concretiza e se faz presente ao Estado: a incontestável predominância dos equipamentos coletivos públicos, principalmente nas áreas de educação, saúde, transportes urbanos, vem sendo pelo menos abalada pela introdução de outros mecanismos. Referimo-nos aqui aos tickets, aos cupons, às transferências em dinheiro, mecanismo 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. Esses mecanismos que foram, no passado, monopólio da concepção liberal, tem sido incorporados, defendidos e disseminados nas mais diversas situações político ideológicas, inclusive socialistas e social democratas. E tem sido justificadas tanto pela vontade de desburocratizar e desestatizar a política, quando pelo fato de ampliar o grau de individualização e liberdade do usuário. São finalmente indicadas razões e argumentos econômicos: de um lado, o maior grau de monetização que introduziria nas políticas sociais tenderia a ampliar o patamar de demanda solvável das famílias, introduzindo mais energia à economia; de outro, poder-se-ia assim estar se recuperando, via mercado, competição etc, alguns mecanismos tão ou mais competentes que os públicos, de alocação de recursos e melhoria de qualidade. No Brasil, os tickets refeição, o vale-transporte, o cupom do leite, os auxílios em dinheiro às família (por exemplo para responderem a

domicílio pela guarda de seus filhos antes internados em instituições públicas as Febem's), as subvenções e associações filantrópicas prestadoras de serviços sociais são todos exemplos, ainda, que bastante diferentes entre si, daquelas tendências; as 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 a parte.

Finalmente, é interessante refletir sobre uma outra tendência que se vem 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*, em particular os de tipo institucional 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 argumentação 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 aos 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 ¹⁰. Também, a extensão dos programas não contributivos, de corte assistencial e a garantia formalmente expressa na Constituição de sua prestação a todos quantos deles necessitem indicam o adensamento daquele espaço de “mínimos sociais” a que anteriormente nos referimos.

10 Cf. Dain, Sulamis – **Crise Fiscal e Dilema Redistributivo**, tese de Titulação, mimeo, UFRJ, Dep. Economia, 1998.

2. A NATUREZA DAS TRANSFORMAÇÕES

Se quisermos pensar, no limite do ano 2.000, as perspectivas e alternativas que se vêm desenhando no campo das políticas sociais brasileiras, é imprescindível que tomemos a série 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 vêm 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 vimos vivendo, significa, entretanto, a alteração da base sobre a qual ergueram-se os *Welfare State*, 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 e papel do Estado na dispensa da garantia da segurança social. Mas se é esta, então, a tendência profunda de transformação que vem se processando 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.

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*¹¹ ou, como quer *Habermas*¹², esgotem-se energias utópicas que tinha o trabalho como a base da emancipação e da 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. Simplificadamente, podemos dizer que no mundo capitalista, o esforço humano, sob forma de trabalho assume três tipos: trabalhamos tendo em vista um pagamento; trabalhamos também na esfera doméstica tendo em vista resultados concretos, a reprodução de nós mesmo e dos nossos (trabalho predominante imposto às mulheres) e, finalmente uma terceira forma de trabalho, de esforço realizamos atividades autônomas, que constituem fim em si mesmas, as

11 *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.

12 *Habermas*, J. “A Nova Intransparência”, *Novos Estudos CEBRAP* n 18, São Paulo, Set. 1987.

quais desenvolvemos livremente, pelo prazer, pelo enriquecimento pessoal, pela solidariedade etc. Ora, é exatamente o espaço do trabalho com objetivo econômico que vem se encurtando.

A revolução tecnológica vem, segundo alguns cálculos operando uma redução do trabalho da 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 subcontratação 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 Prof. Cardoso de Mello¹³, 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 concebeu o tempo livre como o tempo do lazer, do ócio, das atividades de enriquecimento pessoal.

Mas alguns impactos destas novas formas 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 vem já sendo apropriado pela sociedade sob as novas formas de solidariedade, de um lado e que, de outro, no caso dos benefícios sociais, há já 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 estruturaram-se os *Welfare State*. 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 um outro significado: indica estar em alteração a atual fonte básica de identidade, de inserção social, de socialização – o

13 Cardoso de Mello, J.M. “A crise atual: notas”, conferência proferida na FEA-USP, 1986.

trabalho remunerado. Finalmente significa que a economia capitalista, dentro de seus limites, não está 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 da 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 fins econômicos, de acesso bastante generalizado. “Ora, tudo isso exige em conjunto de políticas específicas o poder de compra não da quantidade de trabalho dispensada mas da quantidade de riqueza socialmente produzida¹⁴.”

Vejamos cada um deste 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 realidade que já vem caracterizando a maior parte dos países desenvolvidos¹⁵. Infelizmente, na periferia do sistema capitalista convivem ainda altíssimas taxas de desemprego, subemprego 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, 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 esse 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” têm afetado as áreas culturais e estéticas, mas se

14 *Gorz*, A.- op.cit pp 10.

15 N 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 16.000hs anuais, em vez das 1.600 médias atuais, para a manutenção do nível atual de emprego cf. *Gorz*, A – op cit. 17-19.

desenvolvem sobretudo no domínio das políticas sociais. Surgem, é verdade, principalmente na crise e se justificam a si próprios pela falência ou limites das 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 assenhoreia 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 essa forma, também, que os indivíduos, as famílias, enfim a comunidade recuperam sua soberania, reforçam seu poder de autodeterminação, vis-a-vis os outros poderes dominantes, o poder do “mercado” ou o poder do Estado.

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 despendida. Nas suas palavras, “...Quando a economia demanda 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 de quantidade de trabalho que eles realizam”¹⁶. Em geral, poder-se-ia dizer que o salário indireto, isto é, 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 por formas outras que não a contabilidade do tempo de trabalho assalariado. Aqui, queremos nos referir as determinadas fórmulas que, de algum modo, reforçam a relativa independência da renda em relação à 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. Cara aos liberais (especialmente quando definida a um patamar inferior ao patamar 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 fórmula 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 restos caros, imensos, burocratizados e ineficientes.

16 Cf *Gorz*, A.. op. cit. pp 19

Em segundo lugar, o crescimento tendencial dos programas assistenciais de todo 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. Mas, por outro lado, o crescente peso de programas assistenciais mostra também que a introdução da seletividade na definição de mínimos sociais vem se reforçando, principalmente na crise. Aparentemente, a fórmula “dar cada vez mais tudo a todos” típica do padrão institucional redistributivo vem sendo pragmaticamente substituída por outra do tipo “dar mais a quem tem menos”, focalizando a política social sobre as camadas mais carentes da população, reforçando assim o caráter redistributivo da ação estatal na área social.

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 esses 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 formas de trabalho que são, teoricamente, socialmente úteis, ainda que economicamente improdutivas 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** à sociedade (às suas bases comunitárias, locais, de vizinhança, isto é, às suas formas modernas de agregação) das atividades que têm sido realizadas sob forma ineficiente em todos os sentidos e, mais ainda, sob corte tecnocrático, profissionalizantes e burocratizado. Como quer *Gorz*, “não se trata de dismantelar o Estado Providência mas de aliviá-lo, à medida em que a duração do trabalho com fins econômicos diminui, de tarefas que, além de seu custo, se acompanham de pesada tutela sobre seus destinatários”¹⁷. Mas esta substituição do Estado pela Sociedade, porque é disso que se trata, somente poderá realizar-se e simultaneamente conservar seus conteúdos de justiça social se fortemente planejada e coordenada pelo Estado, assegurada por instituições

17 *Gorz*, A. op. cit. pp 20

democráticas que garantam 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 a 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 tipo que sabiamente 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 estatal se fazem necessários.

As formas anteriormente assinaladas, como já dissemos, vêm 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 têm 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 da 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 salário¹⁸. 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 a pregação neo-liberal, é bastante velha e tem o significado de admitir as “imperfeições” do mercado capitalista, tornando socialmente toleráveis suas consequências 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 tipo, “assistencializando” a política social e, por isso mesmo, fragilizando-a. Nos ambientes conservadores, em geral tese vem acompanhada de outra, tais como a da privatização dos serviços sociais e a da substituição das regulações jurídicas e políticas pela regulação do mercado.

18 Cf. Gorz, A.. “*Qui ne travaillera pas mangera quand meme*”, op cit pp 57.

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

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 um sempre indefinida “comunidade” a responsabilidade pelas ações sociais junto aos “pobres” privados de qualquer definição de direitos aos serviços sociais. De outro, quando identificados, são principalmente as entidades assistencialistas da elite as 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 participes da execução da política social, ou então, numa versão mais “radical”, o de que vinculá-las á 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 conseqüência, ainda que não automática, a ampliação do tempo social dedicado às atividades da solidariedade. A crise abalou também as formas e mecanismos da gestão estatal tal como as conhecemos, tomando-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 a seu formato centralizado, burocratizado etc. Ora, não é um privilégio do 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. 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 apodera-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 organizada¹⁹.

19 Ver a este respeito os documentos da Cepal **Desarrollo Equitativo**, Algunas Sugerencias para la acción, LC/R. 62822/12/87, 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.

3. POSSÍVEIS CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

É hora, cremos, de nos perguntarmos sobre o futuro da proteção social no Brasil, na travessia deste final de século. A discussão anterior pretendeu salientar alguns processos que, a nosso ver, vêm já alterando a fisionomia do nosso *Welfare State*, assim como as tendências mais profundas a partir das quais podem ser pensadas: as transformações que se processam no mundo das relações de trabalho e que se projetam na economia e na dinâmica de toda a sociedade.

Claro é que estas são tendências gerais das sociedades capitalistas contemporâneas e que, no Brasil, emergem segundo as nossas especificidades. Mas, a nosso ver podem auxiliar-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. Para isso, levamos em considerações os vigentes parâmetros demográficos, o atual padrão de proteção social e as tendências gerais de transformação já assinaladas, assim como 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 do financiamento do setor público, o desempenho em geral do aparelho de Estado.

Obviamente, as taxas de crescimento da economia 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 a ela estiverem também vinculadas coerentes políticas setoriais além das de emprego e de formação de 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, redução efetiva de tais pressões somente podem se manifestar se de fato se verificar uma significativa elevação 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 salário, 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 refletir aos termos desta **reforma** que venha a 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 verdadeiramente 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 à desigualdade social, assim como as formas e *timings* de sua concretização diferenciarão posições conservadoras, liberais e democráticas no tratamento da questão social.

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

A Mínima Proteção Social (ou a impossível manutenção).

Num 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, a nosso ver, contraditoriamente significa de um lado dar 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 dessa 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 cursos na saúde, na 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.

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 protegidos, e a massa não-empregada, introduzindo assim rupturas nos atualmente já frágeis laços 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 de crescente 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 riscos” 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.

A Nova Proteção Social (ou a sociedade se 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 na 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 situação 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 públicos, enquanto a outra avança para formas modernas de programas não contributivos seletivamente oferecidos, focalizados sobre as camadas carentes da população e assegurados por instituições e recursos públicos, mas controlados e executados basicamente por redes comunitárias de solidariedade, incluindo os desempregados 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 limite que vimos de 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 dos perfis institucionais redistributivos 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 demanda por descentralização, participação, desburocratização, individualização, não massificação, seja finalmente pelas previstas dificuldades de financiamento, o padrão social democrata do pós guerra de *Welfare State* parece constituir uma realidade que não se edificará entre nós.

Aparentemente, mais uma vez, segundo a alternativa mais promissora, este nosso país trilhará o caminho dos países capitalistas desenvolvidos, sem contudo repetir todas suas fases e modelos. No cenário mais otimista, “ajustaremos” nosso Futuro Estado de Bem-Estar às características que os *Welfare State* parecem estar adquirindo nestas últimas décadas do século: a delimitação de um patamar mínimo de prestação sociais universais, mas possivelmente menos generoso do que aquele que aparentemente se prometeu no passado; a definição de um conjunto de prestações seletivamente distribuídas à população carente; abertura de espaços para pretensões sociais estimuladas e reguladas pelo Estado, mas produzidas e geridas sob duas formas, as exclusivamente mercantis e as organizadas pelas redes solidárias e voluntárias.

Mas é provável que, também aqui, outra vez não repetiremos a história. A nosso ver, a especificidade que conservaremos diz mais uma vez 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 legais asseguradoras dos direitos, de outro, constituem condição de possibilidade tanto para o florescimento das formas de ação coletiva da sociedade (pelos bloqueios que podem significar aos apetites mesquinhos das elites conservadoras do país) quanto para a garantia de que a política social, ainda que desburocratizada, desestatizada, descentralizada e pulverizada, se fará a graus crescentes de igualdade, justiça e equidades sociais. Este pareceria ser o cenário mais promissor e fecundo de modernização e fortalecimento do nosso Estado de Bem Estar Social.

PARTE 3:

POR UMA NOVA POLÍTICA SOCIAL

O comprometimento com as perspectivas mais otimistas porque mais democráticas, mais progressistas do Estado do Bem Estar Social no país que anteriormente esboçamos nos leva, agora, a refletir sobre um conjunto de propostas e medidas que possam acelerar e reforçar aquelas possibilidades virtuais.

Ao longo de toda a década, o debate sobre as políticas sociais brasileiras parece ter conduzido a um certo consenso de que o reequacionamento e a democratização do nosso precário e limitado *Welfare State* passaria, necessariamente, pelo enfrentamento de pelo menos três questões:

- o aumento e o redirecionamento do gasto social, contemplando uma séria revisão do padrão de financiamento dos programas;
- uma reforma dos parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios socialmente mais justos de equidade, conferindo às políticas sociais um caráter redistributivo mais forte;
- finalmente, uma radical reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais, de modo a corrigir as imensas distorções que a caracterizam e a apoiar a efetivação dos dois objetivos anteriores.

Nas páginas anteriores, tratamos fundamentalmente da segunda questão, qual seja, a da morfologia, dinâmica e recentes transformações do nosso padrão de proteção social. Vale a pena, agora, refletir à organização institucional que sustenta as políticas sociais no país.

Parece ser aceito por muitos que, tão importante quanto conferir maior centralidade ao gasto social, ou redefinir a proteção social segundo um novo padrão de justiça equitativa, a reforma administrativa no campo das políticas sociais pareceria constituir um passo necessário à democratização das políticas do governo no campo social.

Isto porque, como já dissemos, a ossatura burocrática sustentadora daquelas políticas estava condenadamente marcada pelo excesso de centralização, pela fragmentação institucional, pelo gigantismo, pelo burocratismo, pelo tecnocratismo, por indevidas autonomizações, pelo custo caro da máquina, pela privatização do próprio Estado, tudo isso produzindo os sabidos efeitos funestos que rapidamente podem ser lembrados:

- um alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais;
- as tão conhecidas, insuportáveis mais resistentes superposições de competência, de agências, de clientelas alvo, dos objetivos, dos mecanismos operadores etc.;
- a forma estanque como são concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais mobilizados;
- as exageradas demoras no processo de alocação e aplicação de recursos, ocasionando um alto grau de perda além de uma proporção absurda de absorção de recursos antes de sua efetiva aplicação na ponta dos programas;
- um indesejável distanciamento dos formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, isto é, uma certa opacidade dos programas sociais face às características específicas da demanda;

- uma quase total ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas sociais, e portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição aos usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios;
- graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações, experimentação etc.,
- finalmente, um peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

É certo que o possível consenso sobre essa situação não significou de nenhum modo acordo sobre as formas de agir e muito menos sobre onde e quando atuar. Este diagnóstico geral seguiu um duplo movimento, aí pela metade dos anos 80, principalmente com o advento da Nova República: de um lado, foi assumido pelo governo que, de algum modo, vem desde então acenando com promessas de reformas e de reestruturação mais geral das políticas sociais, muito embora não as tenham levado a cabo. De outro lado, o diagnóstico foi se especificando setorialmente, área a área, conformando propostas particulares e mais densas de reformas na previdência, na saúde, na educação, na habitação, etc. Até certo ponto e em termos de preceitos e princípios gerais, a nova Constituição acolheu a maior parte das sugestões, muito embora vá caber à legislação complementar detalhar os modos específicos de estruturação e funcionamento de cada sub sistema de políticas. Como assinalamos antes, além de ampliar o campo dos direitos sociais, a Constituição sublinhou alguns princípios gerais que devem orientar a reestruturação da política social, em gerais que devem orientar a reestruturação da política social, em particular neste campo que nos interessa, o da organização institucional: a descentralização dos sistemas, com uma forte ênfase à municipalização; a integração dos serviços sociais frente às clientela e o aumento do grau de participação popular na implementação dos programas foram teses fortemente apoiadas pelo legislador constituinte e devem seguir orientando os trabalhos de legislação complementar e das constituintes estaduais .

Muita insatisfação tem sido gerada pelo fato de que não se procedeu ainda, na prática, à execução da política de saúde (SUDS), a uma radical reforma administrativa de modo a ampliar o grau de eficiência e efetividade do gasto social. Reformas administrativas são em geral processos extremamente complexos que esbarram em fortíssimas resistências ; dificilmente são levados a cabo e somente o são quando apoiados por forte e tenaz vontade política, o que obviamente faltou a um governo tão desgastado na sua legitimidade. Desafio mais sério ainda quando se entende que, no nosso caso, sob a temática da reforma administrativa, está de fato em jogo uma verdadeira reforma do Estado, da sua estrutura, dos seus modos de operação, das

suas relações com o setor privado, com os interesses particulares, enfim com a sociedade civil. Foi exatamente sobre as possibilidades de novos formatos no perfil futuro das políticas sociais é que nos dedicamos nas páginas anteriores.

Parece-nos importante trazer agora a discussão para o plano mais concreto das ações e medidas de modo a levar em conta pelo menos três coisas:

- a urgência em atuar sobre as condições absurdas de pobreza, miséria e gritantes graus de desigualdade social - condição, com sempre lembra o Professor Jaguaribe, para dar prosseguimento ao processo de consolidação democrática no país;
- os constrangimentos e limites, em termos de recursos, possibilidade e tempo, impostos seja pela estrutura econômica do país, seja principalmente pela recessão econômica;
- no plano ideológico ou das concepções, o ataque neo-liberal, de um lado, e o velho ideário populista-estatista, de outro, quando referidos à pertinência, volume áreas e formas da ação do Estado no campo social.

1. SOBRE QUESTÕES DE PRINCÍPIOS E PRIORIDADES

Somente uma drástica reorganização institucional pode sustentar um efetivo programa de reordenamento das políticas sociais. Como já afirmamos, todos os diagnósticos da situação organizacional das políticas sociais insistem em alguns pontos básicos: mais do que falta de recursos, no Brasil, é a sua má alocação que parece imediatamente responder pelo mau desempenho da maior parte dos programas sociais federais; no plano institucional, a multiplicação de programas alojados em incontáveis agências governamentais quase incomunicáveis entre si explicam as superposições e duplicações de todo tipo. Também o desvirtuamento dos alvos e recursos tem como consequência uma redução de caráter progressivo dos programas, fazendo com que em muitos deles sejam as populações mais aquinhoadas e socialmente mais protegidas a que tendem a se beneficiar das ações públicas na área social. Por outro lado, o alto grau de centralização dos recursos de poder e dos processos decisórios na ausência dos mecanismos de participação que ainda marcam a estrutura e a dinâmica do aparelho estatal não apenas agravam aquelas distorções como permitem a introdução de outras, em particular o manejo da máquina pública para fins clientelísticos, particularistas e privados.

Rever este estado de coisas significa regenerar as funções públicas básicas e recuperar as capacidades do Estado enquanto planejador, coordenador, indutor do crescimento e da modernização econômica, sustentador do bem - estar - social. E isso nos termos das modernas e contemporâneas formas de gestão pública, as que não incorrem necessariamente em estatismo, gigantismo ou burocratismo mas antes mobilizam os verdadeiros recursos da sociedade na consecução de políticas públicas e no seu controle.

No caso das políticas sociais, estas observações têm endereço certo. De um lado e contra o neo liberalismo privatista e conservador, o que aqui se enfatiza é a necessidade de um efetivo aprofundamento das funções estatais na promoção do bem – estar – social, reforçando em particular de seu papel de planejador e garantidor de formas socialmente mais justas de convivência social. Sem planejamento e na ausência de coordenação e controle público, tão somente podem vicejar os selvagens interesses particularistas, negadores da maior igualdade e das formas democráticas de vida em sociedade.

Mas o aprofundamento das funções estatais não pode nem deve significar, como num socialismo à **outrance**, aquele amálgama de centralismo calçado em grandes equipamentos públicos, vastos sistemas burocráticos que em pouco tempo tornam-se caros e ingovernáveis, presa fácil dos fortes interesses privados. No campo das políticas sociais, a busca de formas alternativas de produção e distribuição de bens e serviços sociais alternativas porque se defrontam com aqueles que pareciam ser os únicos dois pólos possíveis desta equação, e Estado e o Mercado têm o significado mais geral de indicar a possibilidade de alterações no modo através do qual o próprio Estado pode se fazer cada vez mais presente nos mecanismos de proteção e bem estar social sem incorrer simultaneamente em mais estatismo, em maior centralização burocrática.

Estas observações, ainda que repetitivas, têm sua razão de ser. Ao que parece, tem faltado, recentemente, no que se refere às políticas sociais, uma crítica contundente às formas populistas, enganosas e impraticáveis através das quais elas têm sido tratadas no discurso político partidário ou no encaminhamento com fortes cores corporativas das demandas sociais. Contra o ataque neo liberal ao Estado, é certo que, ainda que insuficientes, tem havido aqui e ali respostas que reafirmam a necessidade da intervenção do Estado na área social e desmarcaram o caráter conservador e antidemocrático das propostas de redução e minimização do gasto social público em nome das “virtudes do mercado”²⁰. Pouca análise, entretanto, tem merecido o

20 Ver, a respeito, o excelente número dedicado ao tema em NOVOS ESTUDOS CEBRAP, n 22, out 1988, São Paulo; ver também o competente artigo de Luiz Antônio de Oliveira Lima – “A ofensiva da nova direita contra o estado do bem estar”, **Gazeta Mercantil**, 21-03-1989, p.4.

tratamento irresponsável daqueles que sugerem tudo ser possível, ou os que tudo prometem, sem nenhuma consideração pelas espinhosas questões das prioridades dos que nada têm e dos recursos, isto é, do “quem vai pagar a conta”. Ora, o verdadeiro compromisso democrático exige que se enfrente com responsabilidade a questão de como redesenhar as políticas sociais num período de crise, quando os recursos são escassos e quando, pelas razões mesma da crise, as demandas por parte das camadas pouco aquinhoadas da população tendem a crescer.

A consolidação democrática do país exige que o programa de governo em matéria de política social expresse claramente uma sólida concepção de justiça social, através de propostas que explicitem pelo menos três coisas:

- obviamente, uma clara definição da prioridade da política social, isto é, que transpareça a vontade de reorientar o gasto público para os objetivos sociais, integrando fortemente os objetivos das políticas econômica e social;
- uma clara definição das prioridades sociais, isto é, uma simples mas forte recuperação das grandes prioridades no interior da própria área social, saúde e alimentação, educação básica e habitação popular.
- uma forte ênfase no sentido compensatório das políticas sociais, isto é, a política social do governo deve reforçar seu caráter redistributivo, compensador das fortes desigualdades sociais.

A crise dos anos oitenta elevou o grau de demandas sociais e ao mesmo tempo reduziu os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, quando confrontados com o volume crescente da demanda. Do ponto de vista do gasto público, esta situação reduz a possibilidade de dar seqüência às práticas de políticas sociais de cunho universalista, destinadas igualmente a todos (do tipo “tudo a todos”). Sem desmerecer o princípio universalista e mesmo reconhecendo o acerto da Constituição em reafirmá-lo tantas vezes, como o fez, deve-se aceitar que nas condições atuais, o princípio da igualdade requer o direcionamento das políticas sociais básicas aos segmentos mais frágeis da população, introduzindo seletividade (sempre que possível) na prestação dos serviços, configurando uma prática do tipo “dar mais a quem tem menos”, garantindo obviamente a “universalidade” dentro de cada grupo (clientela) eleito. Vários são os critérios que podem ser levados em conta para a definição da seletividade – a base territorial, a renda, o grau de riscos a cobrir assim como os impactos interligados dos programas. A clássica objeção de que políticas de tipo seletivo marcam com um estigma os seus beneficiários já tem sido bastante contornada senão superada pela prática e pela necessidade. Por outro lado, a idéia

de que a seletividade abre maior franco às práticas clientelistas do que programas universalistas não parece resistir ao exame dos fatos. Finalmente, é já clássica a observação de que a universalidade de programas sociais muitas vezes introduz e reforça o caráter regressivo da apropriação dos seus benefícios pelos diferentes grupos de beneficiários.

Sem nenhuma dúvida, o que está em jogo é a definição de uma política social bastante focalizada, concentrada em alguns objetivos e nos segmentos mais necessitados da população. Outros objetivos de política social seguirão sendo, é claro, de interesse e responsabilidade governamental, mas de forma entretanto incremental, beneficiando-se indiretamente da forte reorientação da ação social do governo²¹. Temos convivido, até agora, com duas ordens de propostas de governo: uma do tipo “dar tudo e cada vez mais a todos” – enganosa e nada factível – e outra do tipo “programas de emergência”, para atender imediatamente os problemas de fome, miséria, desemprego. O que aqui está sendo assinalado obviamente não se confunde com o primeiro, mas também difere do segundo tipo. De fato, o que se propugna é que também no interior da política social prioridades sejam definidas e que, se é verdade que teoricamente tudo é importante, não é menos verdade de que há demandas básicas – estas grandes prioridades sociais a que nos referimos – que não podem ser minimizadas, postergadas, adiadas. De uma vez por todas, face a recursos escassos, a focalização da política social nestas prioridades e nas camadas mais necessitadas deve orientar o redesenho do gasto social.

Mesmo para uma proposta assim “reduzida” de política social, uma das condições a serem cumpridas, sob pena de comprometer-se seu êxito é a recuperação salarial: esta é de fato a condição para a retirada de grande camada da população – mesmo aquela formalmente integrada no mercado de trabalho – da condição de miséria e pobreza e de cliente necessário da assistência pública (condição que só se satisfaz com uma política econômica de fato comprometida com o crescimento, com o desenvolvimento). A outra é a drástica reorientação das formas institucionais sob as quais se realizam atualmente as políticas sociais. Aqui, o que está em pauta – para além dos termos de uma reforma administrativa – é a reorganização das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na oferta de bens e serviços sociais; também diz respeito a uma significativa reestruturação das próprias formas através das quais o Estado vem se fazendo presente e se responsabilizando pela oferta

21 Na verdade, esta tese se completa com outra, impossível de ser aqui desenvolvida, a de cabe ao Estado, na área social, atuar também na outra ponta dos sub-sistemas de políticas sociais, aquela onde se estimula, desenvolve e introduz saber e tecnologias altamente modernas, indispensáveis para a melhoria da qualidade e quantidade das políticas de massa.

de serviços sociais à população. Contra o neo-liberalismo, o que se reafirma é o necessário aprofundamento da responsabilidade pública pelas condições básicas de vida da população e pela melhoria do bem-estar social, corrigindo e compensando as distorções do mercado. Entretanto, superando o próprio discurso neo-liberal, o que se propugna é uma efetiva desestatização e desburocratização da ação social do Estado, a par de uma mobilização mais intensa de recursos da sociedade nem sempre envolvidos, tradicionalmente, nos desenhos e concepções de políticas sociais.

Na linha do que até aqui vem sendo argumento, a parte final deste trabalho está dedicada a indicar, mesmo que de forma tópica e repetitiva, alguns dos princípios, diretrizes ou, se quiser, meras sugestões a serem levadas em conta quando se pretende refletir sobre uma estratégia de reordenamento das políticas sociais no Brasil. Praticamente, não há aqui nenhuma novidade, nenhuma idéia original; até pelo contrário, todas estas observações constam de quase todos os trabalhos nacionais ou estrangeiros dedicados ao tema²². O que sim há é uma vontade deliberada de insistir sobre o simples, o óbvio, o claro e já sabido, com a forte intenção de exatamente distinguir do imenso conjunto de demandas que costumam ser levantadas na área de políticas sociais, todas muito legítimas aquelas que a nós parecem ser as básicas, fundamentais para levar a cabo um factível, rápido e inadiável programa de reestruturação das formas de intervenção do Estado na área social.

2. SUBLINHANDO O QUE É PRINCIPAL

Aumentar os recursos e reestruturar o padrão de financiamento do gasto social.

Se é verdade que melhorias na eficiência e eficácia podem ser alcançadas possivelmente com o mesmo volume de recursos hoje alocados para o gasto social, não é menos verdadeiro que a ampliação dos recursos disponíveis é condição necessária para simultaneamente ampliar a cobertura dos programas e elevar sua qualidade e impacto social, resgatando a estupenda dívida social que se acumulou nesse país. Levando em consideração as atuais condições de restrições na capacidade fiscal e financeira do Estado, mas também levando seriamente em conta a vontade política de garantir, o mais depressa possível, o exercício dos direitos sociais ampliados

22 Ver, por exemplo, conjunto de trabalhos apresentados ao Simpósio comemorativo dos 40 anos da Cepal, realizado em San José, Costa Rica, novembro de 1988, sob auspícios da Cepal e FLACSO. Em particular, o *paper* “*Nuevos Lineamentos para la Política Social*”, de Rolano Franco, sob o qual nos apoiamos bastante, nas idéias e na forma.

pela nova Constituição, parece indispensável refletir sobre um rol de possibilidades possivelmente de desigual grau de factibilidade e abrangência de ampliação e diversificação das fontes e recursos a serem postos à disposição da área social. Listamos algumas destas possibilidades:

- **Aumentar as receitas tributárias:** Seja por tributação específica (sobre certos produtos e com destino social, não necessariamente setorial), seja pela profunda revisão dos mecanismos de subsídios e renúncia fiscal do Estado, é possível estimar uma recuperação da receita tributária do Estado e o redirecionamento de uma maior parcela para a área social;
- **Aumentar as receitas não tributárias:** Programar uma correta tarifação dos serviços sociais estatais basicamente frente a usuários com capacidade de pagamento para, desta forma, subsidiar os que não a têm. Obviamente, esta é uma tese espinhosa e polêmica. Não deve ser confundida com a privatização nem deve ser entendida como geral e válida para todas as áreas de políticas sociais. Mas é preciso, de uma vez por todas, dizer claramente que é um absurdo que, num país que convive com os índices de miséria e pobreza como o nosso, sejam as classes mais privilegiadas as que se beneficiam gratuitamente dos serviços públicos de boa qualidade (principalmente quando são melhores que os privados) ou têm acesso privilegiado a crédito subsidiado, exatamente pela sua maior capacidade de pagamento, como aconteceu no âmbito da política habitacional ou de saneamento. Muitos são os mecanismos que podem ser utilizados para estabelecer volumes, proporções de custos e patamares para a manutenção do acesso gratuito às camadas de baixa renda. O fundamental é a correta e rigorosa discriminação da capacidade de pagamento dos usuários através de mecanismos que sejam relativamente imunes à manipulação e fraude.
- **Utilizar recursos não públicos:** Fontes financeiras não estatais podem ser mobilizadas através de um planejamento abrangente que leve em consideração os diferentes sub setores que implementam políticas: o privado lucrativo, o filantrópico e voluntário, o comunitário, o informal etc, coordenados todos com a área pública.
- **Ampliar a margem de contribuição do próprio usuário:** Através de recursos de diferentes tipos, nem sempre financeiros, muitos são os programas sociais que podem contar com a participação dos próprios usuários em parte do seu financiamento. Aqui as experiências mais comuns são as que utilizam o esforço individual ou coletivo (do tipo

mutirões, ajuda mutua, mas também mães crecheiras, idosos que cuidam de crianças etc).

Redefinir e planejar a oferta de bens e serviços sociais.

- **Compor e ampliar a oferta:** Avaliar, planejar e coordenar a articulação dos serviços públicos, privados lucrativos e privados não lucrativos na oferta de bens e serviços sociais numa dada região e face a uma determinada clientela. Desta forma, além de uma necessária integração, poder-se-á estimular a ampliação dos recursos (materiais, financeiros, humanos, etc) disponíveis na comunidade e que, tradicionalmente, não são mobilizados pela política social.
- **Definir os critérios de elegibilidade e de acesso:** Utilizar critérios exigentes para definir o acesso dos mais necessitados aos serviços sociais públicos básicos, de modo a garantir verdadeiro impacto positivo sobre as condições geradoras e reprodutoras da pobreza.
- **Focalizar as prestações sociais:** Dirigir os serviços, programas e prestações sociais básicas a grupos, alvo bem delimitados (extratos da população abaixo da linha de pobreza; crianças, gestantes e nutrízes como é comum, mas, também a idosos, favelados, menores carentes, etc), utilizando de moderna tecnologia para bem identificá-los, quantificá-los e alcançá-los.

Facilitar o acesso dos grupos desfavorecidos às prestações sociais. Aqui trata-se de pensar um conjunto de medidas que levem a população carente a efetivamente utilizar os serviços sociais básicos:

- **Reduzir os custos indiretos e de oportunidade:** Muitos serviços teoricamente gratuitos exigem entretanto gastos diretos ou indiretos por parte do usuário, tais como transporte ou material escolar, por exemplo. Também a população carente defronta-se com altos custos de oportunidades quando, por exemplo, mantém o filho na escola ao invés de encaminhá-lo ao trabalho. Medidas redutoras e minimizadoras destes custos podem ser implementadas: bolsas de estudos, material escolar gratuito, tickets para transporte ou melhor localização dos serviços etc.
- **Ampliar o grau de informação:** Principalmente através dos mais poderosos meios de comunicação, é possível ampliar o conhecimento dos direitos básicos, dos critérios de elegibilidade e dos serviços existentes por parte da população carente.

- **Reduzir as complicações burocráticas e legais:** Aqui o fundamental é a busca de formas de acesso e operação dos serviços que simplifiquem as regulamentações e procedimentos e diminuam os prazos.

Elevar os graus de eficiência e eficácia dos programas.

É cada vez mais inadmissível, na opinião pública, que programas sociais não sejam avaliados, corrigidos nas suas distorções, reequacionados quando seus objetivos são mal desenhados etc. Infelizmente, estes preceitos estão ainda longe de se transformarem em prática das administrações públicas as quais continuam incapazes de responder às mais simples mas preciosas questões da boa administração e alocação de recursos públicos tais como: quanto custam os programas? Há melhores (mais eficazes e socialmente mais eficientes) alternativas de uso dos recursos? Suas metas têm sido atingidas? Um melhor desempenho dos programas sociais pode ser obtido se, por exemplo, sistematicamente acompanhados de medidas tais como:

- Bons diagnósticos e competentes e adequadas estimativas das carências;
- Produção de estatísticas e informações confiáveis agilmente coletadas e modernas, isto é, que permitam a construção de indicadores de qualidade e não somente os físico financeiros;
- Avaliação constante dos programas sociais dos seus custos, dos graus de atingimento de suas metas, dos seus impactos e efeitos, avaliações de rotina acionadas pelos próprios organismos executores mas não limitadas a eles, de modo a diminuir os frequentes riscos de vices defensivos, irreais, parciais etc.

Aprofundar a coordenação e melhorar capacidade de administração dos programas sociais.

Finalmente, vale a pena assinalar que boa margem de elevação da capacidade de gestão e administração dos programas sociais pode ser obtida mesmo ainda na ausência de uma real reforma do Estado ou de uma radical reforma administrativa. Interessante assinalar tais medidas, até porque parte delas vêm já sendo implementadas aqui e ali, em políticas setoriais e programas específicos, correspondendo, como já se disse, a tendências mais profundas de transformação da sociedade. Medidas que fazem avançar os almejados processos de reforma e contribuem para a diminuição mais rápida das nefastas consequências da centralização, da fragmentação institucional, do burocratismo, do gigantismo das organizações, enfim daquele padrão anterior que marcou o processo de edificação do *Welfare State* no Brasil.

- **Planejar e coordenar, reforçando as ações descentralizadas.** Na linha do que já foi antes dito, parece salutar o estabelecimento de efetivos mecanismos de coordenação e planejamento de políticas sociais no país, simultânea e coerentemente ao estabelecimento de uma rede descentralizada e desconcentrada de serviços sociais. Nesse movimento, dois mecanismos parecem fundamentais, reforçando o espírito da nova Constituição: a descentralização dos serviços sociais básicos.
- **Aumentar o grau de participação dos usuários.** Estimular a colaboração dos usuários sob as mais diversas formas que vêm florescendo na experiência recente do país. A participação ativa e consciente dos grupos sociais em todas as fases do processo de formulação e implementação de políticas é, para além de uma expressão da democracia, possivelmente o mais poderoso e eficaz mecanismo de controle sobre os programas sociais.
- **Reforçar a permanência das ações sociais públicas.** Buscar introduzir mecanismos garantidores da persistência e continuidade das políticas sociais básicas, superando um dos mais graves problemas que vem marcando a área, principalmente a da assistência social, qual seja, o da descontinuidade e o caráter exageradamente “experimental” e “piloto” de alguns programas, mais ainda quando se tomam marcas de determinados governos e administradores, abandonados depois pelos seus sucessores.

Este conjunto final de sugestões e diretrizes, se não respondem aos nossos mais legítimos anseios de reformas e reestruturações profundas no campo das políticas sociais, podem entretanto de um lado ajudar a introduzir bom senso na discussão sobre o que fazer, sem contribuir para os recorrentes adiamentos do quando agir; de outro lado, podem, se bem especificados, traduzir em termos práticos os primeiros passos em direção ao cenário mais progressista de Bem Estar Social.

Números anteriores dos Cadernos de Pesquisa do NEPP

HENRIQUE, W. e DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa n.º 01, Políticas Públicas e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional – 1987.

CANESQUI, A. M. e QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa n.º 02, Campinas: População, Situação de Saúde e Organização do Cuidado Médico – 1987.

CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa n.º 03, 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 n.º 04, Financiamento das Políticas Sociais – 1988.

VIANNA, A. L. Caderno de Pesquisa n.º 05, Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas – 1988.

MERHY, E. L., CAMPOS, G. W. S. e QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa n.º 06, Processo de Trabalho e Tecnologia na Rede Básica de Serviços de Saúde; Alguns Aspectos Teóricos e Históricos – 1989.

QUEIROZ, M. S. E CANESQUI, A. M. Cadernos de Pesquisa n.º 07, Famílias trabalhadoras e Representações Sobre Saúde, Doença e Aspectos Institucionais da Medicina “OFICIAL” E “POPULAR” – 1988.

DRAIBE, S. M. Cadernos de Pesquisa n.º 08, *Welfare State* no Brasil: Características e Perspectivas – 1988.

FIGUEIREDO, A. M. C. Caderno de Pesquisa n.º 09, Justiça e Igualdade – 1989.



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