

NOTAS SOBRE POLÍTICA SOCIAL*

MARIA LÚCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA **

“Depois de quarenta anos de Welfare State, a pobreza e a desigualdade social foram recentemente ‘redescobertas’ em todos os países industrialmente avançados. A política social não foi capaz até agora de contrapor-se às forças desequilibradoras e diferenciadoras do mercado; provavelmente só aparou seus efeitos, contribuindo para torná-las socialmente aceitáveis. Isto parece muito importante, por exemplo, para se compreender a evolução sócio-política do Mezzogiorno”¹

O Mezzogiorno, como se sabe, é a região mais atrasada da Itália. E, como também se sabe, países que têm problemas de desigualdades regionais tendem a

* Este texto constitui um subproduto da pesquisa “Cidadania, desigualdade e política social: o Estado de Bem-Estar brasileiro numa perspectiva comparada”, que se encontra em andamento no IEI/UFRJ e conta com a colaboração de Maria Alice Magalhães, Mauro Stein, Paulo Faeret e Pedro Jorge Oliveira.

** Professora e pesquisadora do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1. ASCOLI e DENTE, “Recenti tendenze del Welfare State in Italia”, *Stato e Mercato*, 1985, n.14, agosto.

encontrar maiores dificuldades para oferecer níveis adequados de bem-estar às suas populações. A 'redescoberta da pobreza' só aguça esse fato. Àquelas desigualdades correspondem, em geral, fortes disparidades de renda, altas taxas de exclusão social etc, que se traduzem em requerimentos crescentes de gasto público. Nos dias de hoje, marcados pelo predomínio de políticas recessivas e contencionistas, tudo isso torna mais complexos os caminhos a seguir. A Itália, com efeito, enfrenta atualmente o duplo desafio sugerido pela citação que fizemos na abertura deste artigo: melhorar seu sistema de proteção social, bastante deficiente em relação às demandas, e fazer face à crise que, na esteira da onda neoliberal que corre mundo afora, desacredita o próprio conceito de Welfare State.

Guardadas as devidas proporções, as questões que perturbam o sistema italiano de bem-estar social (em particular, as apontadas por estudiosos das políticas de previdência, saúde e assistência social) não são muito diversas das que aparecem nas inúmeras avaliações do caso brasileiro. Também se parecem as denúncias de ineficácia dos serviços prestados e de insuficiência dos recursos aplicados (ou insuficiência dos serviços prestados e ineficácia dos recursos aplicados), bem como os argumentos favoráveis ao encolhimento das funções sociais do Estado.

A despeito das várias similitudes, manifestas na problemática a enfrentar e nas próprias estruturas vigentes de *welfare*, Brasil e Itália se distinguem em termos de padrões de cidadania, com evidente desvantagem para o primeiro. Ademais, se em ambos os países há perplexidade diante do paradoxo implícito na necessidade de reduzir despesas e aumentar a proteção social, o debate político italiano tem aberto perspectivas interessantes, o que só excepcionalmente ocorre no Brasil.

O presente artigo não é propriamente uma comparação entre as políticas sociais italiana e brasileira. Pretende contribuir para a discussão sobre a crise do Welfare State - sobretudo quanto às possibilidades de saída dessa crise no Brasil, onde a carência de bem-estar social ainda é enorme -, trazendo reflexões originadas do contato com a literatura progressista que, na Itália, vem tratando o tema. O ponto de partida consiste na suposição de que, para além das classificações usuais de sistemas de *welfare*, diferenças importantes no âmbito da política *latu sensu* incidem sobre os arranjos concretos, diferenciando estruturas aparentemente iguais. Decorre daí a idéia central: pela política, atores coletivos se credenciam a apresentar alternativas distintas para o encaminhamento dos conflitos que inexoravelmente acompanham o exercício da cidadania em sociedades de classe. À guisa de conclusão, fica a confiança de que, diversamente do que postula o conservadorismo contemporâneo, não há motivos para sucumbir a um maniqueísmo do tipo 'ou Estado ou mercado'. Entre o Leviatã e o moinho diabólico se insinuam sendas a explorar. Por elas se vislumbra o novo *appeal* da esquerda'.

1. TIPOLOGIAS DE WELFARE STATE: CRITÉRIOS E LACUNAS

Debatido e criticado, mas igualmente difundido e arraigado, o chamado Welfare State é uma referência indispensável para se pensar o Estado contemporâneo. Quase todos os países possuem mecanismos públicos de proteção social. De um ponto de vista formal, eles se assemelham muito (são, em geral, programas previdenciários, assistenciais e de saúde); porém, quando examinados sob a óptica de como operam (formas de financiamento, cobertura, tipos de programas, acesso etc), se diversificam em inúmeras modalidades.²

A percepção da existência dessas semelhanças e diversidades está na origem dos esforços teóricos para construir tipologias dos Estados de Bem-Estar. O intuito, naturalmente, ganha forma na possibilidade de comparar sistemas, relacionando-os a variáveis históricas, econômicas, políticas etc.

As classificações chamam a atenção para formas distintas de resolver o mesmo problema - como financiar serviços sociais, por exemplo - e para aspectos que singularizam certos esquemas face a outros (uns são mais universais, em termos de cobertura da população, outros mais seletivos; alguns têm como meta maior redistributividade, enquanto outros, por princípio, se mantêm estritamente compensatórios etc). O grande interesse despertado pelo empenho classificatório reside na visualização de *padrões* de proteção social, que ensejam cotejar países, evitando o ardid da similitude aparente. Muito deste empenho recente, aliás, vem sendo canalizado no sentido de contestar, com rigor, a "teoria da convergência", em voga nos anos 70.³

2. O *Social Security Programs Throughout the World*, uma publicação bianual realizada pelo Departamento de Saúde do governo norte-americano - infelizmente, a última disponível é de 1987 - traz informações sobre 141 países, relativas a programas incluídos nas seguintes áreas: aposentadorias (por idade e invalidez) e pensões; doença e maternidade; acidentes de trabalho; desemprego; e benefícios familiares. As informações são agrupadas em blocos que descrevem: datas das leis mais importantes, operacionalidade dos principais programas, graus de cobertura, formas de financiamento, qualificação para acesso, fórmulas adotadas para pagamento de benefícios e organização administrativa. Impressiona, na consulta a esse documento, a regularidade de alguns princípios e a variedade de práticas específicas.
3. Apoiados em comparações extensivas, autores como WILENSKY H., (*The Welfare State and equality*, University of California Press, 1975) e PRYOR (*Public expenditures in communist and capitalist nations*, Irwin, Homewood, Illinois, 1968), afirmam, como tendência do mundo contemporâneo, a *convergência* dos países industrializados, em função de possuírem, todos eles, sistemas de *welfare* formalmente semelhantes. Esta "teoria da convergência" é analisada por SOUZA (*Referencial teórico para a análise da política social*, texto de discussão n. 116,

Embora não caiba, aqui, comentar as tipologias disponíveis - até porque isto já foi feito por Dribe e Aureliano⁴ e Draibe⁵ - algumas observações ajudam a compor a argumentação posteriormente desenvolvida.

Uma observação preliminar diz respeito ao dilema que a tarefa de classificar sistemas de *welfare* encerra. No limite, ou as classificações dão conta das peculiaridades de operação de um dado sistema e, em conseqüência, permanecem, extremamente fragmentárias - os sistemas podem ser de um tipo quanto ao financiamento e de outro quanto ao acesso; podem incorporar programas de certa natureza numa área e programas de natureza bem diversa em outra e por aí vai - ou, ao contrário, indicam perfis cuja generalidade esmaece o funcionamento concreto do sistema.⁶

Contudo, é menos a generalidade - da qual dificilmente se escapa, quando a intenção é maximizar a amplitude do conhecimento - que torna questionáveis as tipologias usadas na análise dos padrões de *welfare*. O grande problema consiste num certo viés 'endogenista' que marca as (corretas) ações generalizantes dos estudos mais abrangentes (*et pour cause*, mais interessantes).

Por viés 'endogenista' se deve entender a tendência a lidar predominantemente com os elementos internos - institucionais, organizativos, operacionais etc - que caracterizam um sistema de *welfare* ou aqueles que definem as articulações específicas de proteção social. Mais uma vez, os exemplos que ocorrem são a forma de financiamento, o acesso aos benefícios e serviços, a extensão da população coberta, o valor das prestações e a diversidade de programas oferecidos, os mecanismos de controle administrativo e de participação dos usuários etc.

IEI/UFRJ, 1987), MISHRA (*Society and social policy*, McMillan Press, Londres, 1982) e COIMBRA ("Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais" em Abranches, Santos e Coimbra (orgs), *Política social e combate à pobreza*, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1987).

4. DRAIBE e AURELIANO, "A especificidade do Welfare State brasileiro", *Economia e Desenvolvimento*, n.3, Cepal, Brasília, 1989.
5. DRAIBE, *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*, trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, n. 12, São Paulo, mimeo, 1988.
6. Praticamente nenhum sistema atual de *welfare* é totalmente homogêneo. Em geral, há financiamento fiscal aos programas assistenciais e de saúde. Mas, mesmo em relação a estes últimos, muitos países que possuem um sistema público nacional vêm implementando esquemas complementares contributivos. Benefícios previdenciários (como pensões e aposentadorias) são, na maioria dos casos, vinculados ao emprego; países que oferecem mínimos universais têm também, ao lado do "salário de cidadania", mecanismos de estratificação de benefícios suplementares. (DAIN, "A crise da política social: uma perspectiva comparada", em *Economia e Desenvolvimento*, n.3, Cepal, Brasília, 1989.)

A possibilidade de que essa 'endogenia' produza impasses analíticos não decorre, porém, das variáveis privilegiadas, e sim da subestimação - agravada pela generalidade das classificações - de aspectos aparentemente externos aos sistemas de *welfare*. Duas tipologias, sofisticadas em termos de elaboração e proveitosas como instrumental comparativo, mostram como a lacuna pode, de maneira sutil, enviesar a análise.

A primeira, já clássica, é a tipologia de Titmuss⁷ que discrimina três modelos: o *residual welfare model of social policy*, o *industrial achievement performance model of social policy* e o *redistributive model of social policy*. Essa tipologia foi revista por Ascoli⁸, que nela introduziu pequenos acréscimos, e usada por Draibe⁹ para discutir a evolução recente do modelo brasileiro de proteção social. O quadro abaixo, tomado de empréstimo a Draibe, expõe os componentes dessa tipologia.

Quadro 1: Tipos de Welfare States

- A - *Welfare* residual (caracterizado principalmente pela política seletiva)
- B - *Welfare* meritocrático - particularista
 - B1. corporativo
 - B2. clientelista
- C - *Welfare* institucional-redistributivo (caracterizado por uma política substancialmente universalista e igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva)

De modo equivalente, Esping-Andersen¹⁰ também discute três modelos de Welfare State - o liberal, o conservador e o social-democrata - embora tenha como ponto de partida uma visão mais abrangente, que usa como critério o grau de democratização social alcançado pelo capitalismo. No modelo liberal ou residual, o Estado só intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde "os canais 'naturais' de satisfação das necessidades - o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias - mostram-se

7. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, Unwin University Books, Londres, 1963.

8. ASCOLI U., *Welfare State all'italiana*, ed. Laterza, 1984.

9. DRAIBE, "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", em Ipea/Iplan, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Brasília, 1990.

10. ESPING-ANDERSEN G., "Power and distributional regimes", em *Politics and Society*, 1987, 14(2).

insuficientes”.¹¹ Esping-Andersen ressalta que, neste modelo, dominante nos EUA, na Austrália, no Canadá e na Suíça, o mercado funciona como o espaço óbvio da distribuição, do que resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social, não apenas sancionados como favorecidos pelos sindicatos.

O modelo meritocrático-particularista ou conservador se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem *merece*, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios diferenciados conforme o trabalho, o *status* ocupacional, a capacidade de pressão etc. Para Andersen, este padrão, preponderante na Europa continental (Alemanha, Áustria, França, Itália) deita raízes num conjunto de influências, como estatismo, reformismo paternalista, catolicismo e corporativismo hierarquizante.

A modalidade institucional-redistributiva de proteção social se abriga sob o modelo social-democrata de Welfare State. O bem-estar social é visto “como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais ‘extramercado’, os quais são garantidos a todos os cidadãos”.¹² Esping-Andersen sugere que aí se revela o avanço da democratização social sob o capitalismo.

Os problemas que aparecem em ambas as tipologias, relacionados com a mencionada endogenia do enfoque, são de duas ordens: 1) a idealização de um tipo ‘perfeito’ de Welfare State que se auto-explica (redistributivo em si) e 2) o estreitamento do componente político incorporado à análise (visto prioritariamente pelo lado da demanda, como mobilização de poder para alavancar a democratização social do capitalismo via sistema de *welfare*).¹³

11. DRAIBE, “As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, *op.cit.*, 1990.

12. DRAIBE, “As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, *op. cit.*, 1990.

13. Um outro problema, mais prático, consiste numa certa contradição entre os autores quando identificam seus ‘tipos’ na realidade. Esping-Andersen inclui a Grã-Bretanha no tipo liberal, ao passo que na classificação de Titmuss (e mesmo na versão de Ascoli) este país se enquadra na categoria institucional-redistributivo. FERRERA (*Il Welfare State in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984) usa outra tipologia que dá conta justamente do caráter misto dos sistemas. Para ele, os Welfare State europeus são de dois tipos: o tipo continental, com predomínio dos benefícios pagos em dinheiro e geralmente associados a integração ou manutenção da renda, e o tipo anglo-escandinavo, com ênfase nos serviços (e provisões) públicos. Cabe menção também à tipologia de Alber (ALBER J., “Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica”, *Revista Italiana di Scienza Politica*, XII:3, dez., 1982.), que trabalha com caminhos de constituição do Welfare State (identifica a via bismarckiana e a via parlamentar).

2. A IDEALIZAÇÃO DA REDISTRIBUTIVIDADE

Evidentemente, os autores que lidam com essas tipologias não estão alheios aos condicionantes estruturais - econômicos e políticos - das articulações de *welfare*. Draibe e Aureliano ressaltam, ao trabalhar com a classificação de Titmuss/Ascoli:

“...estas variações (na busca de um equilíbrio relativo entre os objetivos conflitantes do *welfare* e na edificação e transformação do mesmo), assim como seus impactos sobre as características institucionais do *welfare*, relacionam-se a fatores-chave no plano nacional e a um fator posto no plano internacional. Em geral, as variáveis desenvolvimento sócio-econômico (industrialização e urbanização no contexto da organização capitalista da produção) e mobilização da classe operária (pressão *versus* ações defensivas do sistema político através das instituições do *welfare*) e, mais proximamente, o desenvolvimento institucional (extensão do sufrágio, características do regime político), produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos *welfare*, assim como as características que os diferenciarão entre si. No plano internacional, através do conceito de efeito de difusão, os autores dão ênfase ao fato de que, presentes já determinados processos de institucionalização do *welfare* em dados países, suas inovações difundem-se sobre outros, atrasados, exercendo pressões no mesmo sentido”.¹⁴

Da mesma forma, esses autores não descuidam das evidências históricas, que mostram que movimentos mais ou menos fortes e organizados dos ‘de baixo’ operaram em contextos diversos. Em alguns, predominavam um *ethos* liberal, uma cultura da igualdade de oportunidades, uma concepção mais sólida de individualismo; noutros - até por conta de eventos ‘solidarizantes’, como guerras externas - valores de equidade, *fairness* e distributividade haviam se consolidado.

Com todas as precauções, as tipologias generalizantes do Estado do Bem-Estar são, no fundo, balizadas pela tônica numa polaridade entre ideais de justiça; num pólo, aparece a justiça substantivada por ações que visem uma igualdade de resultados; no outro, a justiça formal, garantida pelo princípio da igualdade e oportunidades. Estes ideais de justiça não só parecem integrar diferentes sistemas de *welfare* (nos modelos classificatórios) como são valorizados de forma diferente pelos autores das classificações. Assim, de tais abordagens, mais do que um tipo-ideal na acepção weberiana, emerge um ‘tipo perfeito’ de Welfare State: aquele que é, em síntese, redistributivo.

14. DRAIBE e AURELIANO, “A especificidade do *welfare state* brasileiro”, *op. cit.*, 1989

A questão da redistributividade do Welfare State está diretamente ligada à discussão sobre o peso atribuído, nas análises correntes, aos fatores endógenos e exógenos aos arranjos de proteção social. Vale, porém, examiná-la em separado.

Para Esping-Andersen, cuja tipologia tenta incluir aspectos políticos mais amplos, o Estado de Bem-Estar consiste numa articulação de conflitos distributivos, na qual se relacionam o poder de mobilização política e a democratização social do capitalismo. O poder de mobilização política demonstrado pelo movimento operário repousa na sua capacidade de, mantendo a coesão interna dos partidos representativos dos trabalhadores, conduzir alianças (externas) interclasses. Impondo limites à iniciativa e à própria hegemonia dos partidos burgueses, enfrentando as forças do mercado, este poder possibilita o avanço da democratização social do capitalismo, o que equivale a construir o Welfare State. Essa democratização social do capitalismo implica preencher uma agenda de quatro pontos: desmercantilização do *status* da força de trabalho (alcançável na medida em que se institui o 'salário social' e os direitos de cidadania suplantam os mecanismos de distribuição do mercado); reforço da solidariedade, ou seja, substituição dos esquemas de proteção social competitivos, seletivos ou corporativos pelo princípio do universalismo (segundo o qual todos os cidadãos compartilham a noção de 'estar no mesmo barco'); redistribuição efetiva, via tributação progressiva e transferências sociais; e pleno emprego, meta e base financeira dos demais objetivos. Convém não esquecer que a democratização social do capitalismo não se dá apenas através da montagem do Welfare State (Esping-Andersen não pretende afirmar o contrário). Como observa Offe¹⁵, os Estados de Bem-Estar mais desenvolvidos e estáveis são os encontrados nas sociedades europeias altamente homogêneas. O exemplo clássico (quijá o único) é a Suécia:

"...uma economia pequena e dependente em alto grau das exportações; uma sociedade politicamente organizada, caracterizada tanto por um duradouro governo social-democrata e pela hegemonia como por um grau de associação incomparável, com associações de interesse altamente centralizadas; uma sociedade e uma cultura que são, comparativamente a outros países da Europa Ocidental, não só igualitárias (em consequência de políticas redistributivas do Estado do Bem-Estar implementadas no passado) mas também notavelmente homogêneas quanto à ausência de divisões étnicas, regionais, lingüísticas, religiosas ou de outras divisões culturais significativas".

15. "A democracia contra o Estado de Bem-Estar?", em *Capitalismo desorganizado*, Brasiliense, São Paulo, 1989.

O argumento sugere que, menos do que possibilitar de forma significativa uma posterior homogeneização/redistributividade, o Welfare State se torna possível a partir de uma redistribuição/homogeneidade que lhe é anterior. Na linha de desautorizar versões redistributivistas dos sistemas de bem-estar social - mesmo daqueles de natureza institucionalizada, vigentes no capitalismo avançado¹⁶ a literatura oferece indicações atraentes para que se aprofunde a reflexão sobre as relações entre mercado e ação política (ou, como prefere Andersen, sobre as possibilidades de articulação dos conflitos distributivos).

Um suposto básico, mas muitas vezes deixado de lado, é lembrado por Logue:¹⁷ “o Welfare State não é uma tentativa de intervir na distribuição de renda no mercado; é *após* a distribuição de renda, efetuada no mercado, que se fazem esforços para reduzir a desigualdade entre os que estão no mercado de trabalho e os que estão fora dele e, em menor extensão, entre os empregados de modo geral” (grifos do autor). Ou seja, quanto menos o mercado ‘distribui’, maiores esforços serão necessários *depois*. No limite, isso significa que baldados serão os esforços redistributivos pós-mercado, quando este se encarrega de produzir desigualdades profundas.

O questionamento da redistributividade do Welfare State se torna cada vez mais crucial sob dois pontos de vista. Em primeiro lugar, cresce a necessidade de repensar o papel que o sistema de proteção exerce, de fato, sobre a tensão entre desigualdades sociais e cidadania¹⁸ recolocada pelo debate em torno da crise e dos limites do Welfare State. Em segundo, no âmbito das urgências que avassalam o Terceiro Mundo - em particular, a América Latina¹⁹ - é preciso elucidar o alcance das políticas sociais enquanto promotoras de justiça social. De ambos os pontos de vista, a indagação que volta a se colocar é se os sistemas exitosos de *welfare* forjam o cidadão à revelia do mercado ou, ao contrário, se o cidadão, capacitado dentro (e

16. O ponto é importante para se pensar o caso brasileiro. Se o Welfare State não é ‘redistribuidor’ nos países de capitalismo avançado, como o será no capitalismo tardio periférico?

17. LOGUE, “The Welfare State: victim of its success”, *Daedalus*, 1979, 108(4).

18. Marshall em sua famosa conferência “Citizenship and Social Class” diz, mais de uma vez, que “...no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra” (MARSHALL, *Cidadania, Classe Social e Status*, Zahar, Rio de Janeiro, 1967.).

19. Não custa registrar que, segundo o último relatório do Banco Mundial, entre os cinco países de pior distribuição de renda, quatro são latino-americanos. Honduras, Serra Leoa, Brasil, Panamá e Colômbia preenchem, de trás para frente, os cinco postos finais no *ranking* mundial de iniquidade social. *Jornal do Brasil*, 22/8/90.

fora também, evidentemente) do mercado conquista o direito a viver sob um Estado de Bem-Estar.

Longe de exigir que se decifre o dilema ovo-galinha, essa velha pergunta traz novas inquietações acerca das condições e fronteiras da mútua influência de cada um dos termos da equação. Além disso, aguça as incertezas sobre a eficácia de políticas concretas. Pois, como afirma Therborn²⁰, “quanto mais a distribuição do bem-estar depende da (ou se identifica com a) distribuição de ‘dotes’ operada no mercado, tanto menos efetivas são as políticas (sociais) redistributivas”. Noutras palavras, quanto mais profunda for a desigualdade estabelecida pela distribuição primária de ‘dotes’, menos eficazes serão as políticas ditas de redistribuição.

A ênfase nos componentes internos do Welfare State leva, por um lado, à idealização do modelo social-democrata, valorizado (e desejado) por sua intrínseca redistributividade, omitindo-se que boa parte do seu sucesso deve ser creditada a uma prévia homogeneização da estrutura sócio-econômica. Por outro, essa ênfase subestima o papel desempenhado pela política na diferenciação de sistemas.

3. POLÍTICA E CIDADANIA

É política, entretanto, a dimensão essencial à própria existência do Welfare State: a constituição de uma esfera pública inclusiva. A mobilização popular por direitos sociais esbarra em obstáculos tão mais graves quanto menos a sociedade se apresenta integrada politicamente. “Estar no mesmo barco”, noção (compartilhada por todos) que embasa a solidariedade do Welfare State social-democrático, segundo Esping-Andersen, requer que todos realmente estejam, e se reconheçam como estando, no mesmo barco.

Offe²¹ sublinha esse ponto com especial vigor ao discutir o conceito de *bem público*. Ele critica a definição neoclássica, cujo fundamento da não-exclusividade postula que ninguém se dispõe, racional e voluntariamente, a pagar por um bem que serve a todos (e não apenas àqueles que pagaram por ele). Daí a necessidade de impor o pagamento ou vinculá-lo a incentivos seletivos. Para Offe, tal explicação oblitera o fato de que “o caráter público do bem não é uma qualidade desse bem, mas um reflexo da perspectiva interpretativa sob a qual os indivíduos o vêem”. Tomando o exemplo do ariete de defesa, mostra que a sua ‘inclusividade’ não

20. THERBORN, “Welfare States and equality”, documento apresentado ao seminário Crisis Economica x Estado del Bienestar, Barcelona, mimeo, 1987.

21. OFFE, “A democracia contra o Estado de Bem-Estar?”, *op. cit.*

deriva de características que lhe são intrínsecas, e sim da perspectiva sob a qual a sociedade o enquadra.

“Sua natureza pública é inteiramente dependente da confiança da sociedade no caráter não explorador ou não redistributivo do bem e de suas funções. Para que um ‘bem’ seja um ‘bem público’, deve haver uma coletividade, cujos membros refiram-se a si próprios como ‘nós’. Na ausência de tal coletividade (que, no caso da defesa, é normalmente conceituada como uma nação ou um bloco de nações), não haveria uma referente para quem o bem constitui um bem público [...] É tão somente o autoconceito de uma coletividade como uma nação que põe fim a esse tipo de raciocínio em termos de compensação individual e em grupo, substituindo-o por um discurso ligado aos benefícios coletivos.”²²

A percepção de que essa dimensão é imprescindível à consolidação da cidadania - e, por conseguinte, ao desenvolvimento do Welfare State - constitui o grande achado de Marshall²³, como o próprio Offe anota. A despeito do aparente etnocentrismo de suas formulações (a cronologia inglesa, que descreve, pode ser entendida até como metáfora), Marshall fornece um quadro conceitual valioso quando concebe a cidadania como incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. O suposto básico não é que, para tornar-se efetiva, a cidadania tenha que seguir formalmente aqueles passos, e sim que a efetividade da cidadania significa a amplificação da medida de igualdade representada pelo pertencimento à comunidade, que se estende (a todos) e se enriquece (pelos ditos direitos).

“A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais em relação aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam a imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento do número daqueles a quem é conferido o *status*.”²⁴

Marshall descreveu uma seqüência de expansão das prerrogativas (civis, políticas e sociais). Ela tem importância, na medida em que se entenda a cidadania como contrapartida do Welfare State. Subjacente à antecedência dos direitos civis

22. OFFE, “A democracia contra o Estado de Bem-Estar?”, *op. cit.*, p.302.

23. MARSHALL, *op. cit.*, 1967.

24. MARSHALL, *op. cit.*, 1967, p.70.

está a institucionalização de uma instância pública, separada do mundo privado, que garante a primazia de regras universais sobre o particularismo do poder feudal ou local

“O primeiro passo importante data do século XII, quando a Justiça real foi estabelecida com força efetiva para definir e defender os direitos civis do indivíduo - tais como o eram então - com base não em costumes locais, mas no direito consuetudinário do país.”²⁵

Na separação entre público e privado consiste o fundamento liberal do pacto hobbesiano (claro que não a sua solução absolutista). O Estado emerge então como a dimensão da universalidade, capaz de assegurar identidade inclusiva para toda a nação. A possibilidade de que a ‘voz ativa’ da nação se pronuncie democraticamente²⁶, - a incorporação política, para Marshall - depende do êxito deste primeiro movimento, pois ele consolida um espaço de resistência aos privilégios da hierarquia. A integração de mais e mais segmentos da população a um jogo cujas regras foram estabelecidas antes, com vistas a impedir o abuso dos ‘de cima’, confere legitimidade às reivindicações dos ‘de baixo’. O entrelaçamento entre direitos políticos e sociais, daí inferido por Marshall, faz com que estes últimos complementem a imagem da cidadania, contraface de um Estado cuja maior qualidade deve ser a de guardião da esfera pública e não a de benfeitor.

O papel que o fortalecimento prévio da esfera pública - única referência possível para o ‘nós’, inclusive numa sociedade de classes - desempenha na montagem do Welfare State é levado em conta por Santos²⁷ para demonstrar as peculiaridades dos sistemas latino-americanos. Segundo ele, as políticas de bem-estar fazem parte do conjunto de transformações históricas ligadas ao processo de redistribuição, processo este que, em todas as democracias modernas, ocorreu depois de solucionados os problemas relativos à integração nacional. Ou seja, o Welfare State sucedeu - e se beneficiou - do que Dahl²⁸ considera os dois eixos centrais da evolução política do Ocidente: a liberalização (na terminologia marshalliana, o elemento civil da cidadania, e na tradução de Offe, o estabelecimento do Estado de Direito) e a participação (o elemento político, para Marshall, e a “voz ativa”, para Offe).

25. MARSHALL, *op. cit.*, 1967, p.64.

26. “A democracia contra o Estado de Bem-Estar?”, *op. cit.* 1989.

27. SANTOS W.G., “Gênese e apocalipse”, *Revista Novos Estudos*, n. 20, Cebrap, São Paulo, março, 1988.

28. DAHL, *Poliarchy*, Yale University Press, New Haven, 1971.

"Na América Latina a política social - o problema redistributivo - não foi posterior à resolução dos dois problemas anteriores, mas utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização."²⁹

Incapaz de produzir efeitos redistributivos nesse contexto, mesmo quando reformado³⁰ o sistema de proteção social experimenta uma ineficácia, cujas raízes estão nas distorções verificadas na seqüência e na forma de incorporação dos atores ao cenário nacional. Ao invés de se organizarem através de partidos políticos - via de expressão de interesses desiguais diante de uma instância que obriga a todos igualmente -, as identidades dos grupos mais fortes se incrustaram dentro do Estado. Com isso, inviabilizou-se o referencial do 'nós' inclusivo (as regras gerais se transformaram em privilégios para alguns e penalidades para outros) e destituíram-se de força política os canais reivindicatórios. O Estado pode, assim, posar de benfeitor, mas dificilmente consegue exercer as funções de produtor e distribuidor de bens públicos.

Evidentemente, a equidade não é assegurada apenas pela constituição de uma esfera pública inclusiva, legitimadora de um conjunto de obrigações e direitos que, embora formais, são cruciais para fundar um mínimo de solidariedade social. Diversamente do que pensava Rousseau, são as partes organizadas do corpo social - os partidos políticos - que podem exercer um papel ativo nesse sentido. Ambas as dimensões - o espaço comum e a representação das diferenças - estão longe de inibir os conflitos inerentes às sociedades de classes. Mas permitem, justamente, que sejam encaminhados de forma menos perversa para os 'de baixo'.³¹

29. SANTOS W.G., "Gênese e Apocalipse", *op. cit.*, 1988.

30. No caso brasileiro, inúmeros estudos se dedicaram recentemente a avaliar os fracassos das reformas operadas no âmbito das políticas sociais após 1985, quando, com a Nova República, a transição democrática toma vulto. Uma resenha desta literatura está em VIANNA M.L.W., *Política Social e Transição Democrática: o caso do INAMPS*, texto de discussão n.226, IEI/UFRJ e "A emergente temática da política social na bibliografia brasileira", *BIB*, n. 28, 1989; DRAIBE, "As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas" (em Ipea/Iplan, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Brasília, 1990) atualiza alguns aspectos da discussão.

31. Vale lembrar que *inclusão e representatividade* - conceitos subjacentes às idéias de constituição de uma esfera pública e da ação política partidária - não são postulados alheios ao problema "econômico" do Welfare State. Marshall mostra como a questão da inclusão envolve interpretação no mercado de trabalho, reconhecimento de reivindicações operárias etc, e como entre o elemento civil e o elemento político da cidadania se interpõe o que ele chama de *cidadania industrial*, um elo importante para se entender as relações entre a participação

4. A RECEITA ITALIANA

Bem distante do idealizado modelo escandinavo de *welfare*, o exemplo italiano, quando confrontado com o brasileiro, reforça a hipótese de que a presença de partidos políticos representativos da sociedade é um critério importante quando se deseja comparar sistemas de proteção social. Na Itália e no Brasil os sistemas se enquadram com precisão na categoria meritocrático-particularista da tipologia Titmuss/Ascoli. Elementos conservadores se fizeram atuantes, nos dois, consolidando um estilo corporativista e hierarquizante de concessão de benefícios sociais. Tanto o fascismo quanto, no Brasil, as ditaduras Vargas e militar patrocinaram um reformismo paternalista que modernizou 'pelo alto' as respectivas estruturas de *welfare*, sem alterar as suas bases estratificadas.

Transformações democratizantes operadas no sistema italiano também se deram numa direção muito semelhante à que orientou os projetos reformadores deslanchados no Brasil com a Nova República. Recentes - o Sistema Sanitário Nacional da Itália foi instituído em 1978 -, tais mudanças seguem a inevitável (e tortuosa) trilha da passagem de um sistema baseado nas condições formais de trabalho para uma estrutura de proteção mais universal, assentada nos princípios de uma cidadania equânime. Pela ordem, os serviços de saúde se universalizam (e, em consequência, se congestionam); os benefícios se estendem, seja pela diminuição dos obstáculos ao acesso, seja pela criação de novas modalidades para segmentos antes excluídos (o que, em geral, acarreta compressão dos valores pagos); o atendimento assistencial tenta se aperfeiçoar (e aí as decisões são paralisadas, por causa da discussão em torno da questão da seletividade, seus efeitos redistributivos *versus* seus resultados estigmatizantes). O texto abaixo ilustra o ponto.

"O estado atual do Serviço Sanitário Nacional e as dificuldades para que se operem reformas sérias, longe de casuais, parecem funcionais ao equilíbrio das forças em jogo. Os médicos, apesar de reclamarem um papel mais relevante na direção do sistema, estão interessados na defesa das próprias posições contratuais e de *status*. O setor conveniado continua a ter tudo a ganhar com um serviço público ineficiente e incapaz de exercer controles. A burocracia e o pessoal técnico, embora com um discurso que reivindica maiores responsabilidades, permanecem, em geral, agarra-

política e a conquista de direitos sociais, na medida em que nesse percurso se dá uma diminuição da heterogeneidade social. Offe é mais explícito, ao mencionar o fato de que inclusão e representatividade incidem positivamente sobre a negociação política dos custos do *welfare* e não apenas sobre a extensão dos benefícios (OFFE, "A democracia contra o Estado de Bem-Estar?", *op. cit.*, 1989).

dos a todas as garantias e privilégios decorrentes das posições atualmente ocupadas - cuja abolição constitui a contrapartida indispensável a qualquer processo de responsabilização baseado em mecanismos adequados de incentivos e desincentivos. E quanto aos cidadãos, ainda que estejam sempre insatisfeitos com o serviço, em vez de protestarem, tendem a privatizar os problemas coletivos, buscando favoritismos no público ou 'saídas' no privado. Por seu turno, os interesses reformistas, que existem, não conseguem organizar-se autonomamente, ficando sempre em estado de latência."³²

As críticas feitas ao sistema italiano de proteção social se assemelham muito àquelas que povoam as análises brasileiras, não só na constante menção a uma herança 'bismarckiana', cujos vestígios ainda não se apagaram de todo, como na avaliação de alguns equívocos verificados nas reformas em curso.³³ Contudo, não são necessárias grandes evidências para se afirmar que os beneficiários do *welfare* na Itália estão em melhores condições que seus congêneres brasileiros.³⁴

O fator explicativo das diferenças entre os Estados de Bem-Estar italiano e brasileiro não reside na configuração interna de seus mecanismos de proteção; também são frágeis os indícios de que haja variações de vulto nas relações de poder

32. GRANAGLIA E., "Intervento pubblico e politica sanitaria: un'analisi dell tendenze in atto", em Lange e Regini (org), *Stato e Regolazione Sociale: nuove prospettive sul caso italiano*, Il Mulino, Bologna.

33. PACI, "Ma il male sta nelle fasce sociali", *Rinascita*, novembro, 1986; "Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare", em Lange e Regini, *op.cit.*, 1987; "Il Welfare State como problema di egemonie", *Stato e Mercato*, n.1, Bologna, 1988; FERRERA, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984 e "Verso un servizio sanitario selettivo?", *Stato e Mercato*, 14, agosto, 1985; ASCOLI, "The italian Welfare State: between incrementalism and rationalism", em Friedmann R., Gibert N. e Sherer M. (orgs), *Modern Welfare States: a comparative view of trends and prospects*, New York University Press, New York, 1987, para o caso italiano; VIANNA M.L.W., "A emergente temática da política social na bibliografia brasileira", *BIB*, n.28, 1989; DRAIBE, "Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos", *São Paulo em Perspectiva* 3(1/2), 1989; MEDICI, "Crise econômica e políticas sociais: a questão da saúde no Brasil", tese de mestrado apresentada ao IE/Unicamp, mimeo, 1988; FAVERET P. e OLIVEIRA P.J., *A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde no Brasil*, texto de discussão n. 216, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989, para a crítica brasileira.

34. Com todas as conhecidas restrições metodológicas ao uso de dados empíricos isolados para efeitos comparativos, não deixa de ser significativo que os benefícios familiares pagos na Itália estejam na faixa de vinte dólares por criança e, no Brasil, sejam de apenas três dólares. A taxa de cobertura do seguro desemprego (% sobre a população desempregada) era, na Itália, em 1980, 46.6% no Brasil, em 1989, em 17%.

atuantes no interior dos mesmos. O quadro muda, porém, quando se leva em conta um elemento que influencia fortemente a engrenagem específica de *welfare*, embora se situe fora dela: a política partidária.

Ascoli e Dente³⁵ anotam três traços distintivos do Welfare State italiano: a centralidade da decisão legislativa, a fraqueza da burocracia técnica e a fragmentação do contexto institucional. Os dois últimos têm correspondentes próximos no Brasil. À fraqueza da burocracia técnica os autores associam a insatisfação dos usuários com a qualidade das políticas sociais.³⁶ Por fragmentação institucional, entendem a “proliferação dos sujeitos responsáveis, em nível nacional, pela relação entre a administração central e as instituições públicas funcionais”, do que decorre, inevitavelmente, uma situação de incerteza quanto aos vínculos hierárquicos, confusão de competências, sobreposição de poderes, ineficácia do planejamento, fracasso na integração dos serviços complementares, esbanjamento de recursos etc.³⁷ O primeiro traço apontado - a centralidade das decisões legislativas - enseja comparações mais proveitosas.

“O *welfare* italiano, em primeiro lugar, não só tem sua origem em leis gerais, como é óbvio, mas parece estreitamente ligado, em todo o seu desenvolvimento, a decisões parlamentares. Isto é evidente nas políticas pensionistas e fiscais, mas também é relevante nas assistenciais e sanitárias, dado que nestes dois casos deve-se considerar, além da legislação nacional, a atividade legislativa das regiões. Correlata a esta vigência da lei como forma principal das decisões, aparece a extrema debilidade dos momentos não legislativos, como por exemplo a planificação em nível nacional ou regional. Esta característica é muito menos generalizada do que se pensa: em outras políticas a lei ocupa um posto bem mais marginal. Basta observar o setor da indústria estatal, onde nem a expansão dos anos 60 e 70,

35. ASCOLI e DENTE, “Recenti tendenze del Welfare State in Italia”, *Stato e Mercato*, n.14, agosto, 1985.

36. O baixo nível profissional da burocracia técnica italiana a incapacitaria, segundo Ascoli e Dente, para responder às demandas por inovações. O argumento é discutível e, de certo modo recorda declarações do ministro da Saúde brasileiro, Alcení Guerra, que, em entrevista à revista *Veja* (9/5/90), afirmou que o problema da deficiente assistência médica no Brasil nada tem a ver com os (parcos) recursos aplicados na área, e sim, com o “baixo nível” dos profissionais que executam o atendimento.

37. O paralelo com o quadro descrito no Brasil é bastante óbvio. Além dos títulos indicados acima, ver DRAIBE, “O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização”, em *Análise Conjuntural* 8(2), Iparides, Curitiba, 1986. Desfiam-se, quase literalmente, as mesmas mazelas.

nem os recentíssimos episódios de privatização passaram ou passam por decisões parlamentares".³⁸

O que os autores sublinham - e aí se entende melhor o segundo argumento - é a imensa politização do contexto no qual o *welfare* italiano se insere. Politização que se dá pelos partidos e que tem no Parlamento, por excelência, seu local de incidência. A prevalência das decisões parlamentares reduz, assim, a iniciativa técnica no interior do sistema. No entanto, como os mesmos autores reconhecem, é ela que garante o sucesso da 'receita italiana' de consenso em relação às políticas sociais.³⁹

Esta característica, aparentemente pouco relevante, diferencia bastante o *welfare* italiano e o brasileiro. Na Itália, a centralidade parlamentar das decisões tem a ver com dois aspectos contextuais: a vinculação da atividade partidária com o tecido social e o fato de que a proteção social sempre esteve na agenda dos partidos políticos.⁴⁰ Ao contrário, no Brasil, a debilidade das estruturas de representação e a ausência da política social nos programas partidários constituem os registros habituais, mesmo em períodos recentes. Daí a constatação, freqüente nos estudos sobre o Estado de Bem-Estar brasileiro, de centralização burocrática, baixo grau de controle social sobre os processos decisórios e outros 'desvios', atribuídos ao longo período autoritário. Daí, também, a forma pela qual se deu a tentativa de superação dos mesmos, sintetizada no *slogan* Tudo pelo Social.

5. O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: ROBIN HOOD FRACASSADO

Nos anos 80, e não sem razão, a política social entrou na ordem do dia das preocupações da inteligência nacional, ganhando *status* de alavanca da justiça social. Sob o fascínio da conjuntura de democratização, toda uma prática (informada por uma literatura então produzida) passou a atribuir ao Estado - uma vez

38. ASCOLI e DENTE, "Recenti tendenze del Welfare State in Italia", *Stato e Mercato*, n.14, agosto, 1985, p. 286.

39. ASCOLI e DENTE, "Recenti tendenze del Welfare State in Italia", *Stato e Mercato*, n.14, agosto, 1985, e também FERRERA, "Verso un servizio sanitario selettivo?", *Stato e Mercato*, 14, agosto, 1985, afirmam que o Welfare State italiano é, na Europa, um dos menos atacados. A escassa oposição ao crescimento do sistema seria devida à "receita italiana", que consiste em "intensa fragmentação dos benefícios e intensa dependência assistencial dos beneficiários, de um lado, e larga submersão/difusão dos custos, correlacionada com larga evasão, de outro."

40. PACI, "Público e privado nel sistema italiano di welfare", em Lange e Regini, *op. cit.*, 1987.

depurado de alguns vícios do passado, nutrido com maiores recursos e iluminado por influências progressistas - a capacidade de, pela política social, realizar funções redistributivas e equalizadoras.⁴¹

O mito da redistributividade das políticas sociais e a sedução do Estado interventor constituíram a dupla face de uma abordagem otimista do Welfare State brasileiro, tão freqüente nos meios pensantes, durante a década passada, quanto fugaz no universo concreto da miséria. Em sua acepção estatista, essa abordagem repetia os vícios tradicionais de boa parte da esquerda no Brasil. A confiança na política social, porém, substituiu um postulado importante da intelectualidade progressista em geral: a exigência de mudanças estruturais - sintetizadas na mudança do padrão de desenvolvimento - para a melhoria das condições de vida da população.

Anteriormente, a ênfase nas estruturas, recorrente não só nos trabalhos de cunho econômico como nos estudos sociológicos, pressupunha uma alteração radical na produção, para que se freassem as tendências concentradoras de riqueza, que empobreciam setores crescentes da sociedade; o social, portanto, era percebido como subordinado ao econômico. O afastamento desse paradigma ocorreu quando o social passou a ser identificado como um campo singular, passível de sofrer modificações significativas a partir de uma (adequada) intervenção estatal. As transformações desejáveis para efeito de maior equidade social dar-se-iam, agora, não mais no nível da produção e sim no da distribuição: agentes consumidores de bens e serviços públicos - 'clientelas' - seriam, assim, alçados à condição equânime de cidadãos.

Esta concepção *robin-hoodiana* da política social se instalou há algum tempo no debate acerca da Seguridade Social (pelo menos desde que o tema foi assumido como prioritário pela Nova República), se fez presente nas comissões constituintes e segue alimentando alguns dos projetos de regulamentação dos preceitos legais que começam a tramitar no Congresso.

41. A concepção da política social como Robin Hood, bem ao gosto dos técnicos do Banco Mundial (ver, por exemplo, BIRDSALL N., *Pragmatism, Robin Hood and Other Themes: good government and social well-being in development countries*, Rockefeller Foundation, mimeo, 1988), estava presente nos documentos oficiais do começo da Nova República (no documento da Copag - Comissão para o Planejamento das Ações de Governo, instituída por Tancredo Neves - nos Planos de Prioridades Sociais para 1985 e 1986, nas exposições de motivos para a reforma sanitária etc), cuja proximidade, em termos até de autoria, com a intelectualidade progressista era grande. O mesmo sentimento existia também fora do governo, tendo provavelmente influenciado no título VIII (Da Ordem Social) da Constituição de 1988.

Sem dúvida, a Constituição de 1988 é bastante avançada no que tange à Ordem Social. Hoje, pelo artigo 194, a Seguridade Social, conceito que inexistia na legislação precedente, “compreende um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A Seguridade Social implica, assim: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade das bases de financiamento; e, finalmente, gestão administrativa democrática e descentralizada, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Ou seja, a Seguridade Social estende a cidadania, conferindo direitos sociais a todo o povo brasileiro. Institucionaliza-se, enfim, o Estado do Bem-Estar Social. Supera-se, por força de lei, o particularismo do acesso corporativizado aos benefícios (também ele, outrora, por força de lei estatuído). Se ao Estado são atribuídos novos deveres, da sociedade são esperadas novas formas de solidariedade, capazes - os deveres do Estado e a solidariedade social - de operar uma distributividade compatível com os ideais de uma ordem justa.

As boas intenções impressas na Constituição, porém, correm o risco de paralisia.⁴² Os recursos indispensáveis para promover a cidadania e ampliar os direitos sociais continuam escassos. Desprovida de qualquer referência sobre sua futura inserção orgânica e funcional na estrutura da administração pública e dependente da definição, pelo Congresso, de regras complementares para ser operacionalizada, a Seguridade Social se candidata a *wishful thinking*.

Considerando a natureza do Estado brasileiro e os estilos de atuação dos agentes sociais, Faveret e Oliveira examinaram os motivos pelos quais as reformas iniciadas durante a Nova República acabaram por gerar conseqüências inversas às pretendidas. O exemplo da reforma sanitária - que se configura como um mecanismo de “universalização excludente” (dos assalariados mais favorecidos, que optam pelo mercado) e de racionamento (dos serviços oferecidos aos pobres) - sugere, para os autores, uma tendência não desprezível na política social brasileira: a tendência à “americanização”, na prática, de todo o sistema, embora sua reforma tenha sido feita sob inspiração do modelo universalista anglo-escandinavo.

Para a não-implementação efetiva dos direitos constitucionais, contribuem a conjuntura econômica do país, desfavorável ao crescimento de gastos governamen-

42. Risco tão mais ameaçador quanto mais se definem os contornos do governo Collor de Melo.

tais, e o projeto neoliberal do presidente eleito (pelo voto direto) em dezembro último. O mais alarmante, contudo, é que as imensas dificuldades brasileiras estimulam uma visão negativista das políticas de bem-estar social, com importação maciça de argumentos *tatcherianos*, que não encontram resposta adequada por parte da esquerda ou da intelectualidade progressista nacional.

A visão negativista - a Seguridade Social não tem como ser paga, potencializa o gasto público, informaliza o mercado de trabalho, é inflacionária etc - se enquadra no *revival* conservador atualmente em voga. Sua motivação vem do debate internacional, cujos pontos principais foram resenhados por Draibe e Henrique (1988). Simplificadamente, eles apontam que: a) a expansão dos gastos sociais do Estado (geralmente em condições de desequilíbrio orçamentário) provoca déficits públicos recorrentes, que resultam em penalização da atividade produtiva, inflação e desemprego; b) as políticas sociais, crescentes e tendentes ao predomínio sobre outras políticas públicas, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo do mercado, eliminando os riscos da competição e provocando uma pernicioso sensação de igualdade; c) a intervenção do Estado, base de sustentação do *welfare*, leva ao autoritarismo, o que redundará numa cidadania dependente, na dissolução da família e na quebra do *ethos* da mobilidade social.

No Brasil, as formulações sobre os aspectos negativos da política social não têm a mesma densidade analítica. Num país com um nível de pobreza como este, torna-se no mínimo constrangedor, até para adeptos assumidos de Milton Friedman, ostentar uma postura contrária a algum tipo de proteção social. Não obstante, o núcleo da argumentação do atual governo se expressa na defesa de certas linhas de privatização, na ênfase dada à questão do déficit público, na intransigência quanto ao significado do gasto social num contexto de crise; enfim, na modernização via mercado. A ausência de obras teóricas ou empíricas é substituída, satisfatoriamente, pela *praxis* dos atores interessados e pela divulgação de suas justificativas na imprensa, em declarações oficiais e nos discursos políticos e/ou técnicos.

Ao contrário das versões negativistas, as afirmativas reformadoras no Brasil têm articulação no nível da teoria e vêm produzindo, como observado acima, uma já extensa literatura.⁴³ No entanto, como também foi observado acima, nesta literatura predomina uma visão da política social como *ação estatal redistributiva*, que se desdobra em cobranças ao Estado - sem que se questione de que Estado se trata - para que este realize uma justiça que a realidade se nega a proceder.

43. Para uma revisão bibliográfica e documental, ver VIANNA M.L.W. e AZEREDO B., "Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada". *Economia e Desenvolvimento*, n.º, Cepal, Brasília, 1988.

A centralidade que o Estado - e não a política - ocupa na reflexão nacional⁴⁴ obscurece os termos em que a discussão tem avançado em outros países, seja através da reavaliação do conhecimento acumulado, seja através de experiências inovadoras. Pois nem todas as críticas às políticas de bem-estar social vêm da direita, nem todas as alternativas desestatizantes são conservadoras e, sobretudo, nem todas as profissões de fé no Welfare State continuam coerentes com os posicionamentos transformadores da sociedade.

6. HÁ ALTERNATIVAS ENTRE O ÓTIMO ABSTRATO E O PÉSSIMO CONCRETO

De fato, a polêmica sobre o Welfare State no mundo desenvolvido não se resume mais a um embate político-ideológico entre liberais e social-democratas. Bem longe do 'círculo virtuoso' do pós-guerra, que associava políticas econômicas keynesianas ao bem-estar social, os países capitalistas avançados vivem, desde a segunda metade dos anos 70, o 'círculo vicioso' do desemprego/crise das políticas sociais/recrudescimento da pobreza. Mas, longe também de induzir ao 'fim da ideologia', a persistência da crise tem obrigado os próprios marxistas e intelectuais de esquerda à investigação de novas alternativas sociais e à reconsideração dos esquecidos limites do Estado capitalista.

"Há hoje uma difusa insatisfação com o modo de ser do Estado. Insatisfação que atinge desde as questões da saúde e da escola às da justiça e segurança, e que se manifesta desde a renúncia à expressão pelo voto ao desprezo pelas formas mais tradicionais ou visíveis da política. Insatisfação que denuncia, sobretudo, a prevalência das burocracias, dos aparatos e do próprio Estado em relação ao indivíduo. (...) É nesta insatisfação que reside o perigo de rompimento do pacto democrático que está na base de nossa convivência política, econômica e social."⁴⁵

O trecho acima se encontra numa publicação do Partido Comunista Italiano⁴⁶ que reúne intervenções e *papers* apresentados em seminário realizado no ano de

44. Se a esquerda no Brasil sofre de um renitente estatismo, a direita, por sua vez, com todo o seu discurso antiestatista, recentemente revigorado pela discricionária reforma administrativa do presidente Collor de Melo, não perde a ocasião de apoderar-se do aparelho do Estado e dele fazer o seu *bureau* de negócios.

45. VAGLI, em Cipriani, *op. cit.*, 1986.

46. CIPRIANI A., *Oltre la Solidarietà di Classe Per una Solidarietà di Cittadinanza*, Atti del seminario a del 6-7 dicembre all Instituto Togliatti di Frattochie, 1986.

1986 sobre as novas formas de conceber a relação Estado/sociedade e de agir em prol de uma cidadania mais solidária e menos tutelada. As questões abordadas nessa publicação exemplificam o tipo de temática que, na Itália, tanto atrai a intelectualidade preocupada com políticas sociais como preenche a agenda contemporânea dos partidos de esquerda. Mostra, ademais, como opções só imagináveis na Suécia (bens e serviços públicos controlados e distribuídos por organizações não governamentais, redes de associativismo, entidades voluntárias - por uma *welfare society*, enfim), podem se apresentar no horizonte futuro de um país que ainda se defronta com problemas não muito diversos dos que complicam a proteção social no Brasil.

Na avaliação dos esquemas de proteção vigentes e na renovada busca de opções para superar as dificuldades atuais, a literatura especializada que vem se difundindo na Itália oferece *insights* interessantes, deslocando a dicotomia Estado *versus* mercado do centro das atenções. Os eixos do debate - seletividade ou universalidade, privatização ou estatização - aparecem em respostas que, ao invés de apagar, restauram os antagonismos entre esquerda e direita.

Embora não caiba, aqui, resenhar os argumentos (muitos, inclusive, divergentes) desenvolvidos nesta nova safra da bibliografia italiana sobre o Welfare State⁴⁷ alguns pontos recorrentes merecem registro, pois fornecem uma idéia, ainda que pálida, do enfoque privilegiado. E, principalmente, mostram quão sugestiva a pauta de propostas se configura para repensar saídas para o caso brasileiro.

Os autores salientam, em primeiro lugar, as conseqüências não desejadas, mas nem por isso menos ativas, que a universalização dos serviços e/ou benefícios pode gerar, em função da interferência de fatores não considerados. Entre estes fatores, estão, naturalmente, os que decorrem do próprio perfil histórico do sistema: quando se universaliza, um sistema montado em moldes corporativos encontra resistências internas. Elementos externos, ademais, constituem poderosos focos de desvirtuação das intenções universalistas. Aí se incluem desde medidas governamentais, diretas ou indiretas à prevalência, ainda que difusa, de uma cultura privatista na sociedade.⁴⁸

Em segundo lugar, ressalta da discussão o papel subalterno que a redistributividade deve ocupar na concepção universalista da política social. Não cabe

47. Na pesquisa "Cidadania, desigualdades e política social: o Estado de Bem-Estar brasileiro numa perspectiva comparada" foram levantados vários títulos da produção italiana recente sobre Welfare State. Alguns autores estão citados acima. Uma análise dessa bibliografia está em MAGALHÃES M. Alice, *Notas preliminares sobre a crise do sistema de proteção social na Itália*, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, texto para discussão no. 231, 1990.

48. A avaliação do íngreme percurso da reforma do sistema de saúde italiano repôs na berlinda a

defender a universalização da proteção social em nome de uma equalização substantiva (que ela não opera), mas sim pela essência democrática que possui. Paci⁴⁹ resume bem o raciocínio.

“O papel fundamental que assume a oferta pública de um conjunto de bens e serviços sociais a todos os cidadãos independentemente da renda, vai além de seus possíveis efeitos redistributivos. Incide diretamente sobre o sistema de valores dominantes na sociedade, introduzindo elementos de igualitarismo e solidariedade que são essenciais aos fins de uma convivência social ordenada e moderna. É somente *depois* da reafirmação e da consolidação de tal conjunto de prestações universalistas que é possível implantar alguma conexão entre benefícios distribuídos e níveis de renda do beneficiário” (grifo do autor).

Não menos relevante é a ênfase que os autores dão às perspectivas de encaminhamento dos embaraços verificados. As soluções possíveis não requerem nem mais nem menos Estado. Simplesmente apontam para novos arranjos entre público e privado - Ascoli⁵⁰ sublinha a importância do fortalecimento de setores não governamentais, débeis na Itália, e das iniciativas populares e voluntárias - e, conseqüentemente, para novas formas de integração entre universalização e seletividade.

“A questão de fundo das propostas que confinam o papel do poder público à tutela de uma ‘cesta’ de necessidades básicas é que parecem esquecer que o que conta na saúde não é a escolha apriorística entre Estado e mercado (ou seja, a simples diminuição do papel do poder público em favor da responsabilidade privada). Ao

controvérsia acerca da universalização. O que significa, na Itália deste fim de século, “a realização de um quadro de prestações e serviços sociais de bases ‘iguais para todos’ das quais estamos tão longe?” (PACI, 1985). Para FERRERA (1985), os percalços são próprios à tentativa italiana de alterar o seu modelo “continental” de proteção social: acostumados a receber benefícios diferenciados segundo a contribuição paga, os usuários reagiram à universalização com expectativas de consumo crescente; simultaneamente, sem maiores responsabilidades administrativas e influenciados pela “medicalização da saúde individual”, os executores do atendimento potencializaram o uso exagerado de prescrições onerosas. GRANAGLIA (1987) bate na mesma tecla e cita dados de uma pesquisa: na região de Bolzano, no ano de 1985, os cidadãos isentos do pagamento de tickets para aquisição de remédios (cerca de 3% da população) consumiram 23% de todas as receitas médicas prescritas na região; na Calábria, os isentos - 19,2% da população - consumiram 60,4% das receitas.

49. PACI, “Ma il male sta nelle fasce sociali”, *Rinascitta*, novembro, 1986.

50. ASCOLI U., “The italian Welfare State: between incrementalism and rationalism”. *op. cit.*, 1987.

contrário, é a identificação de *qual* conjunto específico de público e privado pode melhor servir à realização dos objetivos comuns de eficiência, eficácia e equidade. Nem o Estado, nem o mercado, como modelos ideais, representam soluções ótimas.”⁵¹

Nos marcos do neoliberalismo, a seletividade se confunde com assistencialismo e a privatização, com lucratividade. Caminhos menos ortodoxos e, principalmente, alternativas ao conservadorismo imperante se virtualizam, porém, na medida em que atores coletivos se movem em tal direção.

“(...) Nos movemos no interior de uma grande disputa entre os que sustentam a cultura do individualismo e da fragmentação, e que sob a aparência da neutralidade e do laicismo de fato reforçam a tendência ao darwinismo social, e os que, ao contrário, postulam a exigência de um desenvolvimento solidário, que não é o igualitarismo abstrato mas aponta para as possibilidades de êxito de uma solução dialética: a compatibilização do ideal social de cooperação entre os membros de uma coletividade e a necessidade de coordenação, visando ao uso eficiente dos recursos que pertencem ao conjunto da sociedade.”⁵²

Trabalhando numa linha de fronteira como esta, Offe⁵³ sugere a possibilidade de que a crise atual do Welfare State tenha raízes mais fundas, relacionando-se não apenas com eventuais momentos de recessão, mas com o próprio esgotamento do paradigma do trabalho nas sociedades capitalistas. A sofisticação da tecnologia, as alterações na composição da força de trabalho, a reestruturação da noção de produtividade, aliadas a mudanças subjetivas, estariam na base de uma progressiva substituição da ‘ética protestante’ por uma ética ligada ao prazer. Com isso se veriam minados os fundamentos do Welfare State (tal como tem sido concebido, em estrita vinculação com a idéia de trabalho produtivo e assalariado) e se exigiriam doses crescentes de criatividade no trato das questões sociais.

Ao invés de eliminar a utopia igualitária de convivência social, a reflexão de Offe aponta rumos diversos para a sua consecução. No mesmo tom, e até mais persuasivo, Habermas⁵⁴ põe no lugar do conflito entre lucros e salários a “razão

51. GRANAGLIA E., “Intervento pubblico e politica sanitaria: un’analisi dell tendenze in atto”, em Lange e Regini (orgs.), *op. cit.*, 1987, grifos da autora.

52. VALAGUSSA, em Cipriani, *op. cit.*, 1986.

53. OFFE, “O futuro do mercado de trabalho”, em *Capitalismo desorganizado*, Brasiliense, São Paulo (ed. 1989), 1984.

54. HABERMAS J., “A nova intransparência”, *Novos Estudos Cebrap*, no. 18, São Paulo, 1987.

comunicativa”, capaz de reverter a alienação que o capitalismo impõe às classes subalternas e de fazer emergir formas de vida mais justas e prazerosas para todos.

Esta é uma perspectiva remota para o Brasil. Mas os ecos do debate internacional sempre chegam às plagas locais e, se mal digeridos, podem causar efeitos colaterais bastante danosos. Num país onde o trabalho nunca se constituiu em valor fundamental (os salários pagos à maioria da população são a maior fonte de desvalorização do trabalho), a idéia de uma ‘ética do prazer’ mais se aproxima do hedonismo de alguns do que de uma conquista democrática para todos. Num país onde o Estado sempre foi o partido da classe dominante, a visão de uma *welfare society* aparece embaraçada e distorcida.

O desafio brasileiro consiste justamente em enfrentar a dupla jornada: assumir o atraso e viver a contemporaneidade. Uma pesada intervenção do Estado na área social ainda se faz imprescindível (até porque nunca foi realmente feita), mas o estatismo acrítico tem que ser rejeitado. Redes de solidariedade sociais devem ser valorizadas como alternativas para a proteção social, mas não usadas como isca para a armadilha neoliberal. Formas novas de articulação público/privado e estímulos à solidariedade precisam entrar no circuito, mas não se pode esquecer que há uma batalha a travar contra a privatização do espaço público. Não há solidariedade que se sustente diante da absurda estrutura de desigualdades reinante.

Entre o ótimo abstrato (que povoa o imaginário da intelectualidade brasileira) e o péssimo concreto (que corrói a vida da população), existem veredas a desbravar. Assim como entre o Leviatã sedutor que tudo pode e o moinho diabólico que tudo destrói, estão as fórmulas que à inventividade democrática incumbe descobrir.

RESUMO

Notas sobre Política Social

Embora não se trate de uma comparação *strictu sensu* entre os sistemas de proteção social brasileiro e italiano, a abordagem adotada neste artigo salienta semelhanças e diferenças entre os dois países no que concerne ao enfrentamento da crise do Welfare State e destaca, sobretudo, as perspectivas do debate atual sobre o tema. São discutidas as tipologias mais conhecidas de Welfare State e é destacado que Brasil e Itália têm o mesmo modelo de proteção social. A seguir, apontam-se variações importantes quanto aos argumentos e propostas que se encontram em pauta nos dois países. Inclusão e representatividade do sistema político são tomadas como variáveis explicativas para analisar os principais obstáculos que se antepõem a uma transformação mais profunda dos mecanismos institucionais de política social no Brasil.

O artigo trabalha com a literatura especializada, produzida recentemente na Itália, procurando mostrar que as críticas que se fazem ao Sistema Sanitário Nacional e à Seguridade Social não estão muito distantes daquelas usuais no Brasil. Ressalta, porém, a diversidade existente em termos de perspectivas, especialmente no que diz respeito ao peso da concepção de cidadania, o que lá, ao contrário do que ocorre no Brasil, torna mais profícuas as controvérsias em torno de questões como universalização, seletividade e privatização. Conclui sugerindo que, entre a radicalidade do mercado e o poder do Estado, se delineiam estratégias inovadoras, que podem ajudar a solucionar pelo menos alguns dos problemas contemporâneos de justiça social.

ABSTRACT

Notes on Social Policy

Although no comparison is drawn *strictu sensu* between the Brazilian and Italian social protection systems, the article underlines the similarities and differences between these two nations as far as their handling of the crisis of the Welfare State and, especially, as far as the perspectives that have been opened up in current discussion of this topic. The most well-known types of Welfare States are first discussed, and it is seen that Brazil and Italy display the same social protection model. Important differences in the arguments and proposals now on the agendas of both nations are then identified. Inclusiveness and the representativity of the political system are taken as explicative variables in an analysis of the main roadblocks to a deeper transformation of the institutional mechanisms of social policy in Brazil.

The specialized literature recently produced in Italy is used to show that criticisms of the National Sanitation and Social Security System raised of late in that nation are not very far removed from those most often heard in Brazil. Dissimilarities in perspectives are underscored, however, particularly as regards the weight of the concept of citizenship. Because of the weight of this concept in Italy, more is to be gained there than in Brazil from the controversies surrounding questions such as universalization, selectivity, and privatization. In conclusion, it is suggested that between the radicalness of the market and the power of the State lie innovative strategies that may aid in solving at least some of the contemporary problems of social justice.

RESUME

Notes sur la Politique Sociale

Strictu sensu, cet article ne constitue pas une comparaison entre les systèmes brésilien et italien de protection sociale. Mais par la façon dont il aborde la question, il met en relief les similitudes et les différences existantes entre ces deux pays pour ce qui est du traitement donné à la crise du Welfare State et, principalement, des perspectives qu'ouvrent les débats actuels sur ce thème. L'auteur étudie les typologies les plus connues de Welfare State, au sein desquelles le Brésil et l'Italie figurent comme ayant le même modèle de protection sociale. Elle souligne ensuite des variations importantes en ce qui concerne les arguments et les propositions qui font l'objet de discussion dans les deux pays en question. Elle utilise deux variables explicatives - celles d'inclusion et de représentativité du système politique - pour analyser les principaux obstacles à la transformation profonde des mécanismes institutionnels de la politique sociale brésilienne.

Elle utilise la littérature spécialisée récemment produite en Italie et s'efforce de montrer que les critiques faites au Système Sanitaire National et à la Sécurité Sociale ne sont pas très éloignées de celles qu'on entend habituellement au Brésil. Elle souligne cependant les différences de perspectives séparant ces deux systèmes, tout particulièrement pour ce qui est du poids que chacun attribue à la conception de citoyenneté. Car en Italie, contrairement à ce qui se passe au Brésil, les controverses touchant à certaines questions telles que l'universalisation, la sélectivité et la privatisation en sont rendues d'autant plus fécondes. En conclusion, l'auteur avance que'entre le caractère radical du marché et le pouvoir de l'Etat, apparaissent des stratégies innovatrices qui peuvent contribuer à la solution d'au moins quelques uns des problèmes contemporains de justice sociale.

