

Estado, Movimentos Sociais e Reformas na América Latina: Uma Reflexão sobre a Crise Contemporânea*

*CRISTINA POSSAS***

Introdução

Este trabalho tem por objetivo contribuir para uma visão abrangente das principais questões colocadas pela literatura internacional referente às tendências recentes e aos rumos da proteção social e do Estado de Bem-Estar no mundo contemporâneo. Toma, como eixo da análise, a forma pela qual essa produção vem sendo assimilada na América Latina e como vem condicionando determinadas visões das reformas sociais na região.

Uma profunda discussão conceitual transcenderia os limites deste artigo. Nossa intenção é tão-somente explicitar o debate sobre o tema, cuja compreensão consideramos essencial para uma visão de longo prazo neste momento de rápidas transformações no panorama internacional. Desta forma, esperamos contribuir para a construção de cenários das políticas sociais e de saúde no continente latino-americano nas próximas décadas.

* Trabalho apresentado ao V Congresso Latino-Americano de Medicina Social e II Taller, Caracas, Venezuela, 1991.

** Professora e pesquisadora titular da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, atualmente na Harvard School of Public Health, como research fellow no Takemi Program in International Health.

A produção teórica latino-americana sobre as tendências da proteção social na região tem tomado por referência duas vertentes distintas, embora estreitamente relacionadas, da literatura internacional sobre o tema: de um lado, a construção de tipologias como referência para a análise comparativa dos distintos Estados de Bem-Estar no mundo contemporâneo; de outro, a reflexão sobre os determinantes e as implicações da chamada crise do Welfare State.

Na primeira vertente, destacam-se duas tipologias: a tipologia clássica de Titmuss,¹ revista por Ascoli² e usada por Draibe³ na análise da evolução e das tendências do modelo de proteção social no Brasil, cujos componentes permitem identificar três tipos distintos de Welfare State, com ênfase no seu aspecto redistributivo: o residual, caracterizado pela seletividade na ação protetora do Estado em relação aos segmentos sociais excluídos da possibilidade de satisfação de necessidades básicas; o meritocrático-particularista, que vincula a proteção estatal e o desempenho dos grupos protegidos; e, finalmente, o Welfare institucional redistributivo, caracterizado por uma política basicamente universalista e igualitária, que configuraria o modelo social-democrata de Welfare State.

Em tipologia mais abrangente, porém análoga, com ênfase na dimensão política de constituição do Welfare-State no mundo contemporâneo, relacionada ao grau de democratização social do capitalismo alcançado, Esping-Andersen⁴ identifica três modelos de Estado de Bem-Estar: o liberal, o conservador e o social-democrata.

Ambas as tipologias caracterizam-se pela polaridade e orientam-se por um *continuum* que vai da maior à menor redistribuição e do maior ao menor grau de democratização alcançado pelas distintas sociedades capitalistas contemporâneas.

Outras tipologias, como a de Alber,⁵ que identifica vias distintas de sua constituição (“via bismarckiana” *versus* “via parlamentar”), e a de Ferrera,⁶ que

1 Ver TITMUSS, R. *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1963; ASCOLI, U. “Il Sistema Italiano di Welfare”, in: ASCOLI, U. (org.) *Welfare State all’Italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984 e DRAIBE, S.M., “Há tendências e tendências: com que Estado de Bem-Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?” Trabalho apresentado no Seminário Brasil século XXI, UNICAMP, abril de 1989. (mimeo).

2 ASCOLI, U. “Il Sistema italiano di Welfare”, *op. cit.*

3 DRAIBE, S.M. “Há tendências e tendências: com que Estado de Bem-Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?” *op. cit.*

4 Uma discussão dessa tipologia pode ser encontrada em ESPING-ANDERSEN, G., “Power and Distributional Regimes”, in: *Politics and Society*, 14(2), 1985, pp. 223-256.

distingue o “tipo continental” e o “tipo anglo-escandinavo” de Welfare, quanto ao predomínio de benefícios em dinheiro ou serviços, também são uma referência.

As tipologias na produção latino-americana

São inúmeros os esforços de construção de tipologias dos Estados de Bem-Estar na América Latina, tomando por base a vasta literatura internacional sobre o tema. Uma boa síntese e discussão dessa produção pode ser encontrada em Werneck Vianna e Azeredo da Silva,⁷ bem como em outros autores, o que nos dispensa dessa tarefa.

Contudo, a heterogeneidade estrutural⁸ que caracteriza hoje as sociedades latino-americanas, justapondo formas avançadas de organização social e mecanismos frágeis de representação política, pela inexistência de partidos políticos orgânicos e de sindicatos representativos, torna, por sua complexidade, extremamente frágeis as tentativas feitas para situar as estruturas de proteção social na América Latina nessas tipologias como mais uma das modalidades do Welfare State.

Ao que tudo indica, a especificidade da realidade social e da base política nos países do continente torna inadequada a referência a tipologias desenvolvidas a partir de sociedades com elevado grau de maturidade social e política.

A análise das formas que assumiu a proteção social na América Latina requer abordagem capaz de dar conta das condições peculiares que determinaram o seu desenvolvimento e a configuração atual em cada um dos países da região.

Em muitos desses países, as restrições apontadas na base social, partidária e sindical têm dificultado historicamente o necessário enfrentamento entre a

5 ALBER, J. “Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica”, *Revista Italiana di Scienza Politica*, XIII; 3, dez, 1982.

6 FERRERA, M. — *I Welfare State in Italia: Sviluppo e Crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.

7 WERNECK VIANNA, M.L. e AZEREDO DA SILVA, B. “Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma Bibliografia Comentada”, in *MPAS/CEPAL, Economia e Desenvolvimento* 6, Vol. III, Brasília, 1989.

8 Em trabalho anterior discuto a revisão do conceito cepalino básico de heterogeneidade estrutural a partir da literatura latino-americana sobre o tema, destacando sua importância para o entendimento da especificidade da realidade social e política no continente [POSSAS, C.A., *Epidemiologia e Sociedade: Heterogeneidade Estrutural e Saúde no Brasil*, São Paulo, HUCITEC, 1989].

sociedade e os trabalhadores, de um lado, e as forças do mercado e a perversidade do processo excludente de acumulação na região, de outro. A capacidade predatória deste último tem levado ao uso freqüente da denominação “capitalismo selvagem”.

Tais restrições, que tanto têm dificultado o processo de transição democrática no continente, determinaram a consolidação de padrões de organização da proteção social que certamente não se enquadram em qualquer das tipologias propostas. Dificilmente um padrão de proteção social como o brasileiro ou o mexicano poderia ser identificado simplesmente pelos mecanismos de seletividade que caracterizam o modelo “residual” ou pela vinculação à inserção produtiva/social do modelo “meritocrático-particularista”, na classificação mencionada de Titmuss (ou pelos graus de democratização que caracterizam os modelos “liberal” e “conservador” de Esping Andersen, anteriormente referidos).

Nesse aspecto, discordamos da proposta de Draibe,⁹ sintetizada posteriormente no Relatório do NEPP/Unicamp,¹⁰ quanto à possibilidade de situar o Brasil em uma posição intermediária entre o Welfare residual e o Welfare redistributivo na tipologia de Ascoli,¹¹ elaborada como referido anteriormente a partir da tipologia clássica de Titmuss.¹² Essa proposta da autora encontra-se bem resumida naquele Relatório:

“Voltando ao caso brasileiro, a tipologia apresentada enfatiza principalmente o binômio meritocracia-direitos mínimos na orientação das ações sociais do Estado, assim como critérios residuais ou de seletividade *versus* universalismo para atingir e/ou incorporar grupos sociais particulares a seus benefícios. *Sem nenhuma dúvida, é o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida no nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social.* (...) Não será estranho, pois, afirmar ser o padrão brasileiro de Welfare State do tipo *meritocrático-particularista*. Na verdade, a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que se pode chamar de *distribuição primária de renda.*”

Dois pontos necessitam ser destacados com relação à proposta de Draibe. O primeiro diz respeito à necessidade de distinguir, sobretudo nos países

9 Ibidem.

10 Ver NEPP/UNICAMP, *Brasil 1987, Relatório sobre a Situação Social do País*, Campinas, Editora UNICAMP, 1989.

11 ASCOLI, U. “Il Sistema italiano di Welfare”, *op. cit.*

12 TITMUSS, R. *Essays on the Welfare State*, *op. cit.*

capitalistas periféricos de industrialização avançada, como o Brasil e o México, “sistema de proteção social” e Welfare State. Ainda que possuam sistemas plenamente estruturados de proteção social, esses países se encontram muito distanciados da possibilidade de consolidação de um Welfare State, ao contrário do que alguns defensores da teoria da convergência¹³ tentam fazer crer. A noção de Welfare State pressupõe uma base social e política que define, mesmo nas suas formas não universalistas (residual ou méritocrático-particularista um padrão minimamente estruturado de relacionamento entre a sociedade e o Estado. Não se trata, portanto, como se poderia contra-argumentar, de recusar esta classificação pela referência a um modelo idealizado redistributivista de Welfare, característico da social-democracia, da qual modelos menos desenvolvidos não poderiam se aproximar.

O segundo refere-se à necessidade de distinguir, na classificação proposta por Ascoli,¹⁴ não apenas as condições de acesso dos usuários a benefícios e serviços mas, sobretudo, as condições objetivas de *oferta* destes benefícios e serviços. Não se trata aqui, como nos países mais desenvolvidos, de mera questão de *opção* quanto à estratégia de política social a ser adotada. É necessário, no caso dos países latino-americanos mencionados, construir tipologias que efetivamente reflitam os condicionantes que definem naqueles países os padrões existentes de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Essas tipologias tendem a privilegiar as condições de acesso da demanda — que, para distinguir os modelos, são a nosso ver insuficientes para dar conta dessa questão. É necessário considerar, especialmente nos países latino-americanos, os determinantes que condicionam a oferta de benefícios e serviços que, pela ausência de mecanismos efetivos de controle social, acabam se subordinando a uma lógica perversa de transferência sem critérios dos recursos públicos ao setor privado.

Por isso preferimos denominar o modelo dominante de organização de proteção social na América Latina de “modelo estatal-privatista”,¹⁵ cuja lógica

13 O fundamento da teoria da convergência está na idéia de que todos os países industrializados, desenvolvidos ou não, tenderiam para um padrão semelhante de Welfare State [WILENSKY, H., *The Welfare State and Equality*, University of California Press, California, 1975]. Uma discussão desta teoria pode ser encontrada em MISHRA, R., *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, McMillan Press, Londres, 1982; e também em COIMBRA, M.A., “Abordagens teóricas ao Estudo das Políticas Sociais”, in: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G. e COIMBRA, M.A. (orgs.) *Política Social e Combate à Pobreza*, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1987.

14 *Ibidem*.

15 No caso da política de saúde, inúmeros trabalhos têm analisado desde a década de 1970 as

de organização e operação subordina-se ao processo de privatização do Estado¹⁶ que permeia o aparato estatal na atual etapa monopolista no mundo contemporâneo — o que certamente, vale destacar, não é um fenômeno exclusivo da América Latina. O que caracteriza a realidade latino-americana é o fato de que este processo de privatização do aparato estatal acaba, no continente, assumindo uma face mais perversa, ao subordinar as condições de acesso a benefícios e serviços à dinâmica da acumulação privada, pela ausência de mecanismos políticos e institucionais de defesa de amplos segmentos da sociedade frente não só ao mercado como à utilização do aparelho de Estado em benefício de interesses particularistas.

Nas três últimas décadas, o modelo estatal-privatista se consolidou nos países da região num cenário bastante complexo, de profundas e rápidas transformações, onde se destacam:

1. a acelerada transição demográfica e epidemiológica, que altera radicalmente a estrutura etária, pela queda na fecundidade e o aumento na expectativa de vida, e muda o perfil de morbi-mortalidade de população, com evidente impacto sobre a demanda por benefícios e serviços junto aos sistemas de proteção social e de saúde;

2. a crise fiscal do Estado,¹⁷ agravada pela exclusão de grandes contingentes em relação ao processo produtivo, desencadeando o movimento racio-

características desse modelo no Brasil, destacando o padrão perverso em que se estabeleceu a relação público/privado no complexo médico-industrial. A esse respeito ver, entre outros, os trabalhos de AROUCA, A.S.S., "O dilema preventivista: contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva", tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Ciências Médicas, UNICAMP, Campinas, 1975; DONNANGELO, M.C.F., *Medicina e Sociedade*, Pioneira, São Paulo, 1975; CORDEIRO, H.A., *A Indústria da Saúde no Brasil*, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1976; GENTILE DE MELLO, C., *Saúde e Assistência Médica no Brasil*, CEBES/HUCITEC, São Paulo, 1977; LUZ, M.T., *As Instituições Médicas no Brasil: Instituição e Estratégia de Hegemonia*, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1979; BRAGA, J. C. e GOES DE PAULA, S., *Saúde e Previdência: Estudos de Política Social*, CEBES/HUCITEC, São Paulo, 1981; POSSAS, C.A., *Saúde e Trabalho: a crise da Previdência Social*, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1981; TEIXEIRA, S.M.F., e OLIVEIRA, J., *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*, Vozes/ABRASCO, Rio de Janeiro, 1985.

16 Para a discussão do conceito de "privatização do Estado" ver INGRAO, P., *As massas e o poder*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1980. Segundo este autor, ao longo do pós-guerra interesses particulares e privados passaram a controlar parcelas do aparelho do Estado e seria exatamente este controle privado que retiraria o caráter público próprio da ação estatal. No Brasil, um trabalho pioneiro nesse sentido foi realizado por Martins, L., em seu artigo "Estatização da Economia ou Privatização do Estado?", in: *Ensaio de Opinião*, vol. 9, Rio de Janeiro, 1978.

nalizador de enxugamento da participação do Estado no financiamento da oferta pública de benefícios e serviços;

3. a rápida emergência e consolidação das diversas modalidades do seguro privado autônomo, abrangendo ampla gama de benefícios e seguro-saúde, fenômeno importante da década de 80 em vários países da região, estabelecendo novos padrões na relação público/privado que fundamenta o modelo estatal privatista;¹⁸

4. a heterogeneidade na base tecnológica, com rápida incorporação de tecnologia pelos setores mais dinâmicos da economia e estagnação e sucateamento dos setores mais arcaicos;

5. a questão urbana, certamente um dos temas mais importantes para a política social na região e com frequência negligenciado pela produção acadêmica latino-americana, resultante da mobilidade populacional estimulada pela urbanização acelerada nas últimas décadas e pela expansão das megalópoles;

6. e, finalmente, a instabilidade política no processo de transição democrática em vários países da região, pela dificuldade de constituir formas de organização de vida social capazes de representar seus interesses no interior do Estado.

Acreditamos, portanto, que a identificação e caracterização de um padrão específico de organização da proteção social na América Latina — o modelo estatal-privatista, no nosso entender — permitiria transcender os limites de tipologias referidas a Estados de Bem-Estar consolidados, resgatando os condicionantes econômicos e políticos que definem sua especificidade.

Em síntese, mais do que na referência a tipologias, nessa imbricação cada vez maior entre as esferas do econômico e do político que caracteriza o capitalismo monopolista de Estado no mundo contemporâneo, devem ser

17 Para O'Connor a crise fiscal do Estado resulta do fato de que "embora o Estado tenha socializado os custos de capital, o excedente social (inclusive lucros) continua a sofrer apropriação privada. A socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal ou uma brecha estrutural entre as despesas do Estado e suas receitas. O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente do que os meios de financiá-las" [O'CONNOR, J. *The Fiscal Crisis and the State*, St. Martin's Press, New York, 1973].

18 Ao contrário do que muitos supõem, a emergência nos anos 80 de formas supostamente autônomas com relação ao Estado de modalidades diversas de seguro privado no continente não nega a existência de um modelo estatal-privatista mas, ao contrário, tende cada vez mais a reforçá-lo pelo estabelecimento de formas mais sutis de rebaixamento dos custos através da oferta pelo Estado, em áreas estratégicas, de benefícios e serviços públicos aos contribuintes daquelas modalidades de seguro.

buscados, de forma criativa e através das necessárias mediações, os determinantes da organização atual da proteção social na América Latina, explicitando a forma específica com que este processo se apresenta na região.

Qual crise do Estado?

A crise do Estado de Bem-Estar Social aparece como questão central no debate político e nos meios acadêmicos dos países desenvolvidos, sobretudo na Europa, desde meados dos anos 70. Estimulado pelos êxitos eleitorais das correntes neoliberais, o tema resultou em vasta e polêmica produção teórica.

Destacam-se, nesta perspectiva, os trabalhos de Offe,¹⁹ Habermas,²⁰ Przeworski²¹ e outros.

Offe tenta romper com a visão que tende desde o pós-guerra a identificar de forma inexorável as democracias capitalistas e o Estado de Bem-Estar. Ao consolidarem o poder político dos assalariados, estas democracias criaram a base social necessária às políticas sociais que caracterizam o Estado de Bem-Estar. Ao mesmo tempo, a integração política e social dessa massa de assalariados permitiu reduzir a intensidade do conflito político, conferindo maior estabilidade às instituições democráticas.

Contudo, Offe destaca que no período recente se rompe essa solidariedade entre instituições democráticas e o intervencionismo estatal; um bom indicador dessa ruptura foram os importantes avanços ideológicos e eleitorais dos neoliberais.

Offe atribui esta ruptura às profundas mudanças na estrutura social naquelas democracias, que fizeram com que cada vez mais os trabalhadores assalariados deixassem de ser um ator coletivo politicamente expressivo.

As rápidas mudanças nas formas de expressão dos interesses organizados — a questão do neocorporativismo e suas conseqüências políticas — resultam, segundo Offe, da própria interação desses interesses com as agências do Estado de Bem-Estar, o que tende a fragmentá-las.

Contudo, a análise de Offe não se limita a essas mudanças na forma de expressão política da massa assalariada. Procura ir além e discutir as mudanças estruturais que estão na própria origem dessa dissolução da identidade coletiva da classe trabalhadora.

19 OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1989.

20 HABERMAS, J. *The theory of communicative action*, Beacon Press, Boston, 1987.

21 PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social-Democracia*, Cia. das Letras, São Paulo, 1989.

Retoma, nesta perspectiva, questões estruturais já presentes na literatura, relacionadas ao impacto das novas formas assumidas pela estrutura industrial e da conseqüente segmentação do mercado de trabalho sobre a luta política dos trabalhadores, rompendo com certa visão marxista ortodoxa que insiste em ver a classe operária como condutora privilegiada da história.

Offe vai longe em sua análise heterodoxa e questiona o trabalho como categoria sociológica chave. Identificando aqui o ponto central da crise do Estado de Bem-Estar, afirma que “*a esfera do trabalho e da produção, em conseqüência da ‘implosão’ de seu poder de determinar a vida social, perde sua capacidade de estruturação e de organização, liberando assim novos campos de ação, caracterizados por novos agentes e por uma nova forma de racionalidade*”.

Como conseqüência desse processo nas sociedades desenvolvidas, novas questões passam a ser objeto da disputa política (a ecologia, a paz, os direitos humanos e civis, a proteção das minorias), ocupando o espaço antes privilegiado da luta de classes conduzida pelos trabalhadores organizados.

Da mesma forma, Habermas,²² em sua *Teoria da Ação Comunicativa*, retrata a estrutura e a dinâmica das sociedades modernas a partir de sua visão crítica da “predominância epistemológica do trabalho” no marxismo.²³

Przeworski,²⁴ em abordagem semelhante sob certos aspectos, destaca as profundas transformações dos objetivos de organização política dos trabalhadores, que passaram a reivindicar seu direito a bens e serviços na condição de cidadãos, rompendo com uma perspectiva estrita de classe e abandonando as palavras de ordem revolucionárias. Tais transformações mostram ser incorreto, segundo o autor, o pressuposto marxista que afirma a impossibilidade de conciliação, quanto ao conflito redistributivo, entre capitalismo e democracia, desmentida pelas experiências democráticas deste século.

Um ponto central, que parece consensual entre os vários autores abordados diz respeito às profundas transformações estruturais no mundo contemporâneo. Antigas formas de relação entre a classe trabalhadora e o Estado, que estiveram na origem do Estado de Bem-Estar Social, foram destruídas.

Na agenda política, surgem novos atores e novas questões, cujas repercussões ainda são objeto de conjecturas. Uma delas é a de que a “redistribuição sem dor” da social-democracia estaria fadada ao fracasso, pelo fortalecimento

22 HABERMAS, J., *ibidem*.

23 GIDDENS, A. “Labour and Interaction”, in THOMPSON, J.B. & HELD, D. (eds.), *Habermas: Critical Debates* (Londres, 1982, p. 152).

24 PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social-Democracia, op. cit.*

do ideário neoliberal e pela crise de legitimação do capitalismo tardio, que se manifestaria até mesmo, segundo Offe, no caso excepcional e “arquetípico” de Welfare State bem sucedido.

Estas conjecturas, no entanto, carecem de comprovação empírica. Ao contrário, ao que tudo indica, a crise dos Estados de Bem-Estar parece estar conduzindo muito mais a ajustes na sua trajetória, incorporando novos atores políticos — cidadãos ao invés de trabalhadores — no processo de negociação política entre Estado e sociedade que viabiliza a política social pública característica do Welfare State.

Na Inglaterra, a tentativa frustrada do governo neoliberal de Thatcher de promover cortes expressivos no gasto social, esbarrando nas resistências dos cidadãos frente à possibilidade de perda dos direitos conquistados, é um bom exemplo da capacidade de sobrevivência das conquistas sociais no Estado de Bem-Estar.

Na América Latina, a principal dificuldade diz respeito, a nosso ver, à tendência, na produção mais recente sobre o tema, a privilegiar, como referência analítica, uma suposta crise do Welfare State, freqüentemente identificada, num elevado nível de abstração, com a crise global do Estado capitalista, sem que se estabeleçam as necessárias mediações para dar conta de situações concretas e da especificidade dos casos nacionais.

Outra dificuldade importante diz respeito à excessiva compartimentalização do referencial teórico empregado pelas ciências econômicas e ciências políticas, as primeiras tentando dar conta da falência da política econômica keynesiana, as segundas buscando novas abordagens que permitam classificar os diferentes tipos de Welfare State de acordo com os distintos padrões de crescimento dos sistemas públicos de proteção social e as articulações entre suas políticas sociais e as outras esferas de decisão.

Existe, afinal, uma crise do Welfare State? Esta crise, se existente, é o resultado necessário da crise que se verifica na política econômica keynesiana — isto é, no padrão de intervenção estatal do pós-guerra — no plano internacional? Como tendência, poder-se-ia afirmar que a proteção social na América Latina, como reflexo dessa suposta crise dos Estados de Bem-Estar, evoluirá progressivamente para padrões neoliberais que inviabilizam as reformas sociais necessárias?

Nossa resposta provisória às perguntas acima é não. A nosso ver, todas as evidências parecem apontar no sentido de que o Welfare State veio para ficar e tende a se consolidar nos países onde se implantou, apesar das tentativas conservadoras de cortes de gastos sociais que acabam esbarrando na resistência

da sociedade, que deseja a permanência dos direitos conquistados — como, por exemplo, no caso da Inglaterra.

Não há propriamente uma crise do Welfare State, como aliás bem colocou Giovanni Berlinguer²⁵ em mais de uma oportunidade. É preciso não confundir a falência evidente das formas keynesianas de intervenção econômica do Estado, com suas políticas de pleno emprego, de controle limitado do gasto público e de expansão monetária, e uma suposta crise de seu padrão correlato de intervenção do Estado no social.

É justamente o discurso conservador e neoliberal que unifica, indevidamente, essas duas dimensões — de política econômica e de política social — da questão, ao assumir uma postura ideológica, indiscriminada e anacrônica, de aversão a qualquer forma de participação estatal.

A crise econômica dos anos 80 e a falência do intervencionismo keynesiano

Os anos 80 constituíram um período de profunda transformação que se seguiu à crise econômica iniciada na década anterior. Nesse período, observou-se uma redução generalizada do crescimento econômico, acompanhada de inflação e desemprego. Em particular na América Latina, onde o investimento bruto total (público e privado) caiu de 23,1% do PIB em 1980 para 16,4% em 1985 (PREALC),²⁶ como resultado do endividamento externo e da inflação, que erodiram a capacidade de investimento.

Esta crise marcou o encerramento do período de intenso crescimento econômico no plano internacional, iniciado logo após a Segunda Guerra Mundial, que assegurou por algumas décadas a hegemonia dos instrumentos anticíclicos do keynesianismo.

Diante dessa crise — distinta da de 1929 por refletir profundas mudanças estruturais, particularmente tecnológicas, além de índices muito menores de desemprego e destruição de capital — tornou-se necessário definir novos instrumentos de política econômica, capazes de assegurar a capacidade de inserção competitiva dos países capitalistas num novo quadro econômico internacional. Quais as conseqüências principais, muito brevemente, dessa mudança de instrumentos?

25 BERLINGUER, G., Apresentação em Seminário interno. ENSP, FIOCRUZ, 1989.

26 PREALC, *Deuda Social: Que es, quanto es y como si paga?* PREALC, Santiago de Chile, 1988.

Em primeiro lugar é importante não confundir a falência das formas anteriores de intervenção estatal, chamadas keynesianas, com uma suposta falência genérica da intervenção econômica do Estado no capitalismo contemporâneo, como pretende o discurso neoliberal. Ao contrário, os dados disponíveis apontam para uma crescente participação do Estado nas economias capitalistas, seja como produtor direto, através de empresas em setores estratégicos de infra-estrutura, seja através das políticas macroeconômicas — fiscal, monetária e de rendas — e dos investimentos sociais.

No que diz respeito à falência dos instrumentos da política keynesiana (pleno emprego, flexibilidade no gasto público e expansão monetária) faremos apenas algumas breves considerações, uma vez que não é este o objeto de nosso trabalho. Em seu famoso ensaio de crítica à visão keynesiana, Kalecki (1943) já advertira para a impossibilidade de conciliar crescimento econômico estável e pleno emprego, uma vez que o fortalecimento do poder de negociação dos assalariados, pela perda do efeito disciplinador do medo do desemprego, desestimularia o investimento.

Nos países centrais, como se sabe, governos conservadores e social-democratas foram obrigados a praticar políticas restritivas em diferentes momentos ao longo dos anos 80, envolvendo em alguma medida o controle do gasto público e uma política monetária rígida, a fim de realizar um processo de ajustamento estrutural de suas economias.

Não estava em jogo apenas reduzir a inflação e o déficit público que atingia a maioria dos países, mas recuperar o crescimento da produtividade e do potencial competitivo, abalado por muitos anos de semi-estagnação e de políticas econômicas complacentes.

Nesse período, as diferenças entre as políticas mais e menos conservadoras dizem respeito menos a essa necessidade estrutural do ajustamento das economias capitalistas desenvolvidas às exigências das novas tecnologias do que à maior ou menor sensibilidade dos governos à dimensão social do ajustamento — isto é, à intensidade das políticas restritivas ao gasto público e à maior ou menor preservação dos sistemas de proteção social existentes.

Tendências da proteção social: neoliberalismo e reformas

Como bem aponta Isuani,²⁷ “o neoconservadorismo, para além de suas críticas ao Estado de Bem-Estar, não parece decidido a suprimir as instituições

27 ISUANI, E.R., “Crisis, Estado y Opciones de Política Social”, trabalho apresentado à reunião sobre Estado, Economia e Saúde, OPS-UDUAL-UNICAMP, Campinas, julho de 1990.

de política social, já que, no contexto de instituições democráticas em funcionamento, são ferramentas indispensáveis para compensar as feridas de legitimação que o ataque ao keynesianismo produz no corpo social.”

Este autor lembra ainda que, para o conjunto de países da OCDE (Canadá, França, Itália, Japão, Suécia, Grã-Bretanha, EUA e Alemanha Ocidental), o gasto social aumentou sem cessar entre 1960 e 1981, sendo o incremento mais importante o produzido entre 1974 e 1981, anos especialmente críticos. Mostra que, apesar da redução no ritmo de crescimento do gasto social entre 1974 e 1981, a taxa de incremento do gasto público total foi ainda muito menor (OCDE).²⁸ Em síntese, conclui que não houve um ataque direcionado ao gasto social como tal: ao contrário, o gasto público “não social” parece ter sido o mais desfavorecido.

Na América Latina, o impacto da crise econômica dos anos 80 foi certamente maior. No Brasil, por exemplo, os gastos do governo federal nas áreas sociais, que vinham crescendo nos três primeiros anos da década de 80, sofreram sensível redução em 1983 e 1984, anos em que a crise econômica atingiu as finanças públicas mais duramente. São dados limitados à esfera federal. Não se pode, portanto, confrontá-los com a evolução dos gastos “não sociais”, como nos países da OCDE. Mesmo assim, é possível constatar que a recuperação ocorrida no Brasil a partir de 1985 não permitiu que se alcançasse o gasto social *per capita* observado em 1982. Esta recuperação deveu-se basicamente ao comportamento dos recursos do orçamento fiscal, que quase duplicaram em 1987 com relação a 1984 (IPEA).²⁹

Nos demais países da América Latina também se observa, nesse período, expressiva queda do gasto social, associada à redução do gasto público global, aumentando a regressividade dos respectivos sistemas de proteção social, pela diminuição do montante e da qualidade dos benefícios e serviços oferecidos à população coberta.

Dados do PREALC mostram que, simultaneamente a essa diminuição do gasto social, é possível constatar em 1985 clara deterioração da qualidade de vida no continente latino-americano. Nesse ano, a percentagem de pobres da população voltou aos níveis de 1970, com expressivo incremento absoluto da população em situação de pobreza.

28 OCDE, “Social Expenditures 1960-1990: Problems of Growth and Control”, OECD, Paris, 1985

29 IPEA, “A Conta Social Revisitada 1980/1987”, Coordenadoria de Saúde e Previdência Social, Brasília, maio de 1989.

O agravamento dessa situação coloca importantes desafios para os sistemas existentes de proteção social, mas seria incorreto identificar, numa perspectiva injustificada, uma nítida tendência ao colapso desses sistemas.

É fundamental destacar os limites de uma análise dos sistemas de proteção social centrada exclusivamente na evolução de sua base de financiamento. Além disso, é importante priorizar aqui questões centrais, de natureza essencialmente política, que transcendem os condicionantes do financiamento, apontando as dificuldades que as complexas estruturas burocráticas do Estado contemporâneo, em particular na América Latina, costumam colocar à adequada utilização dos recursos destinados às áreas sociais, pela interferência do clientelismo, do corporativismo e das áreas de influência do setor privado da economia.

Em outras palavras, a identificação de tendências diferenciadas nos sistemas de proteção social na América Latina requer que se vá além de uma visão estritamente econômica na construção dos cenários possíveis. Por supor um padrão imutável de ineficiência do aspecto do Estado, é problemática essa ênfase nos aspectos essencialmente quantitativos da análise, que confronta a evolução da base de financiamento desses sistemas com o impacto crescente dos benefícios e serviços associados ao envelhecimento da população coberta e às mudanças sociais.

Mais do que isso, a explicitação dessas tendências na América Latina requer uma análise política que considere as raízes e a especificidade das condições históricas desses países. Tais condicionantes se expressam nas relações de inclusão e exclusão da população coberta pelos diferentes sistemas de proteção social, na sua maior ou menor progressividade e nos seus vínculos com o sistema político.

O exame dessas tendências e da viabilidade das reformas sociais na América Latina requer, portanto, a superação de certa visão ainda bastante disseminada na literatura e no debate político sobre o tema: a de um antagonismo necessário entre uma suposta tendência ao neoliberalismo econômico e as reformas sociais.

Como vimos anteriormente, uma análise dos Estados de Bem-Estar no mundo contemporâneo mostra que políticas econômicas restritivas não têm correspondido necessariamente, nos países capitalistas desenvolvidos, a políticas sociais de cunho conservador.

A viabilidade das reformas sociais não se apóia, portanto, exclusivamente nos mecanismos econômicos de financiamento. Ela diz respeito aos condicionantes de natureza política e administrativa que impedem o aumento da

eficiência do aparato estatal necessário à formulação e implementação dessas reformas.

O dimensionamento dos recursos necessários à erradicação da miséria no continente latino-americano e à passagem deste a níveis menos perversos de pobreza tem sido feito por inúmeros autores. No caso brasileiro, estudos como os de Jaguaribe³⁰ e Lessa³¹ mostram que esse esforço pode envolver recursos econômicos bastantes inferiores ao que usualmente se supõe, desmistificando a excessiva importância atribuída a esta restrição.

Neste aspecto, discordamos da proposição final do trabalho de Isuani.³² Diz o autor: “Acreditamos que, na crise, é especialmente necessário que o Estado compartilhe responsabilidades com as associações não lucrativas da sociedade civil. Já não se pode confiar em um Estado que prometeu e convenceu a sociedade de que podia resolver todos os seus problemas: o Estado onipotente e centralista. Devolver responsabilidades à sociedade civil por tudo aquilo que está em suas mãos fazer não é outra coisa senão consolidar a participação e fortalecer instâncias de poder democrático para que elas definam e administrem as respostas aos problemas que enfrentam. Essas instâncias seguramente terão um conhecimento mais próximo dos problemas e um maior potencial criativo para projetar soluções.”

Esta proposição incorpora análises recentes nos países centrais, nos quais se observa a transição do Estado de Bem-Estar à Sociedade de Bem-Estar, como resultado da crescente participação direta das organizações da sociedade civil na definição e implementação dos serviços sociais.

Sem, evidentemente, excluir a validade local ou setorial desse tipo de medida nos países da periferia capitalista, como o Brasil, devemos reconhecer que como proposta geral essa possibilidade é inviável. Isto se deve, de um lado, aos condicionantes impostos pela exclusão econômica e social de grandes contingentes populacionais, o que reduz a níveis insignificantes o poder de compra da maioria da população, restringindo sua oferta autônoma de serviços através de mutirões e serviços pessoais não qualificados. De outro lado, a especificidade do processo de democratização nestes países tem colocado claros limites às formas autônomas de organização política da sociedade.

No Brasil, por exemplo, somente após a Segunda Guerra Mundial os partidos políticos emergiram como fenômeno nacional, apesar do fato de que

30 JAGUARIBE, H. *et alii*, *Brasil 2000: para um novo pacto social*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986; JAGUARIBE, H., *Brasil: reforma ou caos*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

31 LESSA, C., “Apresentação ao Seminário sobre Pobreza”, IE/UNICAMP, 1989.

32 ISUANI, É.R., “Crisis, Estado y Opciones de Política Social”, *op. cit.*, 1990.

praticamente todos os atores sociais, à exceção do campesinato, já estivessem, como mostra Santos,³³ plenamente constituídos através do Estado. Como bem lembra este autor, foi o sindicalismo tutelado que incorporou nesse período tanto o empresariado como as classes trabalhadoras à vida política organizada, “em uma dinâmica paralela e não de todo coincidente com a vida partidária”.

É necessário, portanto, considerar que diante dessas restrições, dadas pela especificidade do processo de transição democrática na maioria dos países latino-americanos, soluções que transfiram para a sociedade civil responsabilidades do Estado parecem inviáveis, pelo menos num horizonte previsível.

Para concluir, é importante ressaltar que tampouco cabe ao Estado, como sugerem os conservadores, criar novas formas de solidariedade de cima para baixo. Além de gerar vínculos autoritários, essa alternativa acaba conduzindo a dissipação de recursos, clientelismo e proliferação de privilégios.

Em síntese, a possibilidade de consolidação na América Latina de sistemas de proteção social capazes de fazer face ao dramático quadro social e de saúde da população da região passa necessariamente pelo estabelecimento, em cada um dos países, de um consenso nacional capaz de garantir até o final deste século um amplo programa de reformas sociais, através da recuperação da capacidade operacional do Estado. Somente desta forma será possível evitar o caos e a barbárie, elevando a nação latino-americana a níveis de vida e de saúde compatíveis com o desenvolvimento científico e tecnológico já alcançado pela humanidade.

RESUMO

Estado, movimentos sociais e reformas na América Latina: uma reflexão sobre a crise contemporânea

Este artigo discute os sistemas de proteção social na América Latina e as perspectivas para reformas sociais na região, tomando como referência os padrões existentes de relacionamento entre a sociedade e o Estado. Duas abordagens presentes na literatura sobre o tema são analisadas e questionadas:

33 SANTOS, W.G., “Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana”, trabalho apresentado à Conferência Internacional sobre a Identidade Latino-Americana, Modernidade e Pós-Modernidade, Buenos Aires, 14/16 de outubro de 1987.

a primeira diz respeito à adoção de tipologias referidas às diferentes modalidades de Welfare State na classificação dos distintos sistemas de proteção social na região; a segunda refere-se à identificação de uma suposta crise do Welfare State no cenário internacional, que se expressaria necessariamente, nos sistemas latino-americanos de proteção social, por uma extensão da concepção econômica neoliberal a esse campo. Fundamentada em discussão conceitual e em referências empíricas, a autora questiona ambas as abordagens e conclui tentando mostrar que a complexa realidade latino-americana exige tratamento teórico e metodológico compatível com o cenário de heterogeneidade estrutural dominante na região.

ABSTRACT

The State, Social Movements, and Reforms in Latin America: A Reflection on the Contemporary Crisis

Taking as a reference point current patterns in relationships between society and the State, the article discusses social protection systems and prospects for social reforms in Latin America. Two approaches found in the literature on this topic are analyzed and questioned. In classifying the region's different social protection systems, the first approach adopts typologies referred to the different modalities of Welfare State. The second identifies a supposed crisis of the Welfare State on the international stage, one that is seen as necessarily expressed in Latin American social protection systems through the extension of the neoliberal economic conception to this field. Based on a conceptual discussion and empirical references, the author questions both approaches and concludes by attempting to show that Latin America's complex reality demands a theoretical and methodological treatment compatible with the scenario of structural heterogeneity prevalent in this region.

RESUME

L'Etat, les mouvements sociaux et les réformes en Amérique Latine: une réflexion sur la crise contemporaine.

Cet article étudie, avec comme référence les modèles de rapports qui s'établissent entre la société et l'Etat, les systèmes latino-américains de protection sociales ainsi que les perspectives de réformes sociales s'offrant à la région.

Dans la littérature consacrée à ce thème, deux modes d'abordage sont présents. L'auteur les analyse et les remet ici en question. Le premier mode consiste à classer les différents systèmes de protection sociale selon des typologies qui s'efforcent d'en cerner les modalités. Quant au second, il se base sur une hypothèse selon laquelle il existe actuellement une crise internationale du Welfare State et que cette crise atteint nécessairement les systèmes latino-américains de protection sociale en raison de l'envahissement de ce domaine par la théorie économique néo-libérale. L'auteur s'appuie sur une analyse conceptuelle et sur des références empiriques pour remettre en question ces deux modes d'abordage. Elle tente en conclusion de montrer que la réalité latino-américaine est complexe, qu'elle exige donc un traitement théorique et méthodologique compatible avec le cadre d'hétérogénéité structurelle qui prédomine dans la région.