

S
UFRJ/IEI
TD247

034468-0

DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 247

Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas
para pensar a crise (e as perspectivas, so-
bretudo) da política social.

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Dezembro/1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



NEM LEVIATÃ NEM MOINHO DIABÓLICO: NOTAS PARA REPENSAR A
CRISE (E AS PERSPECTIVAS, SOBRETUDO) DA POLÍTICA SOCIAL. (*)

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
Dezembro/1990



43 - 016640

(*) Este texto não teria sido escrito sem a colaboração de Maria Alice Magalhães, Mauro Stein, Paulo Favaret e Pedro Jorge Oliveira. É um subproduto de nosso trabalho coletivo na pesquisa Cidadania, Desigualdades e Política Social: o Estado de Bem-estar Brasileiro numa Perspectiva Comparada. Devo eximí-los, porém, da responsabilidade pelos eventuais exageros cometidos.

anpec
ANPEC
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
EMPRESAS DE BENS DE CONSUMO
E SERVIÇOS

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PESQUISA E ECONOMIA

NEM LEVIATA NEM MOÍNHU DIABÓLICO: NOTAS PARA REPENSAR A CRISE (E AS PERSPECTIVAS, SOBRETUDO) DA POLÍTICA SOCIAL

"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 desequilibradora e diferenciadora do mercado; provavelmente só aparou seus efeitos, contribuindo para torná-las socialmente aceitáveis. Isto parece muito importante, por exemplo, para se compreender a evolução socio-política do Mezzogiorno" (Ascoli e Dente, 1985).

O Mezzogiorno, como se sabe, é a região mais atrasada da Itália. E - como também se sabe -, países que têm problemas de desigualdades regionais encontram regularmente maiores dificuldades para oferecer níveis adequados de bem-estar às suas populações, dificuldades que a "redescoberta da pobreza" só aguça. Pois àquelas desigualdades correspondem em geral fortes disparidades de renda, altas taxas de exclusão social, etc., a se traduzirem em requerimentos crescentes de gasto público, o que, nos dias de hoje, marcados pelo predomínio de políticas recessivas e contencionistas, torna mais complexos os caminhos a seguir. A Itália, com efeito, enfrenta atualmente o duplo desafio sugerido pela citação acima: melhorar seu sistema de proteção social, bastante deficiente em relação às demandas pelo mesmo, 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. Assim como 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), os argumentos favoráveis ao encolhimento das funções sociais do Estado costumam ser os mesmos.

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 06, 07, 1993
Nº 034468-0

S
UFRJ/IEI
TD 247

MS 88836
FICHA CATALOGRÁFICA

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck.

Nem Leviata nem moínho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da política social/Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

31 p., 21 cm. - (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; nº 247).

1. Política Social. 2. Bem-Estar Social - Aspectos Políticos. I. Título. II. Série.

A despeito das várias similitudes, manifestas na problemática a encarar e nas próprias estruturas vigentes de *welfare*, Brasil e Itália se distinguem, contudo, em termos de padrões de cidadania, com evidente desvantagem para o primeiro. Ademais, se a perplexidade diante do paradoxo implícito na necessidade de simultaneamente reduzir despesas e aumentar a proteção existe em ambos os países, perspectivas interessantes emergem do debate político italiano, o que, com raras exceções, ocorre no Brasil.

O presente artigo não é propriamente uma comparação entre as políticas sociais italiana e brasileira. Pretende apenas trazer como contribuição à 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 -, algumas reflexões originadas do contato com a literatura de cunho 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 porque sucumbir ao maniqueísmo do "ou Estado ou mercado". Entre o Leviatã e o moínho diabólico se insinuam sendas a explorar e é por elas que se vislumbra o novo *appeal* da esquerda.

1. Tipologias de *Welfare State*: critérios e lacunas

Não menos debatido e criticado do que difundido e arraigado, o chamado *welfare state* é uma referência indispensável para se pensar o Estado contemporâneo. Quase todos os países do mundo possuem mecanismos de proteção social de natureza pública que, de um ponto de vista formal, muito se assemelham (são em geral programas previdenciários, assistenciais e de saúde); quando examinados, porém, sob a ótica de como operam (formas de

financiamento, cobertura, tipos de programas, acesso, etc) se diversificam em inúmeras modalidades (1).

A percepção de recorrentes associações entre as semelhanças, bem como entre as diversidades, está na origem dos esforços teóricos em construir tipologias dos Estados de bem-estar. O intuito, naturalmente, se configura na possibilidade de comparar sistemas, relacionando-os a variáveis históricas, econômicas, políticas, etc.

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 ardil da similitude aparente. Muito deste empenho recente, aliás, vem sendo canalizado no sentido de replicar, com rigor, a "teoria da convergência", em voga nos anos 70 (2).

Embora não caiba, aqui, comentar as tipologias disponíveis - até porque isto já foi feito por Draibe e Aureliano (1989) e Draibe (1988) - 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 permanecem, em consequência, 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 (3).

Contudo, é menos a generalidade, da qual dificilmente se escapa quando a intenção é maximizar a amplitude cognitiva, que torna questionáveis as tipologias usadas na análise dos padrões de *welfare*. O grande problema consiste num certo viés

"endogenista" que marca as (corretas) opções generalizantes dos estudos mais abrangentes (y pour cause, mais interessantes).

Por viés "endogenista" se deve entender a tendência a lidar predominantemente com os elementos que caracterizam um sistema de welfare, elementos institucionais, organizativos, operacionais, etc, internos ao sistema ou 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.

A possibilidade de que esta "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, enviezar a análise.

A primeira, já clássica, é a tipologia de Titmuss (1963) - 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 - revista por Ascoli (1984), que nela introduziu pequenos acréscimos, e usada por Draibe (1990) para discutir a evolução recente do modelo brasileiro de proteção social. O quadro abaixo, tomado de empréstimo à Draibe, expõe os componentes desta tipologia.

De modo equivalente, embora tendo como ponto de partida uma visão mais extensiva (o critério consiste no grau de democratização social do capitalismo alcançado), Esping-Andersen (1987) distingue também três modelos de welfare state: o liberal, o conservador e o social democrata.

No modelo liberal ou residual, o Estado somente intervem 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 insuficientes" (Draibe, 1990).

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.

Quadro 1: Tipos de Welfare States

- A - Welfare Residual (caracterizado principalmente pela política seletiva)
- B - Welfare Meritocrático - Particularista
- C - Welfare Institucional-Redistributivo (caracterizado pela política substancialmente universalista igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva)

/B1.corporativo
 \ B2.clientelista

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, Austria, França, Itália) deita raízes num conjunto de influências, tais como: estatismo, reformismo paternalista, catolicismo, 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" (Draibe, 1990). Esping-Andersen sugere que aí se revela o avanço da democratização social do 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 (um welfare state 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) (4).

2. A Idealização da Redistributividade

Evidentemente, os autores que lidam com estas 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" (Draibe e Aureliano, 1989).

Da mesma forma, não descuidam das evidências históricas de 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, no entanto, a tônica numa polaridade entre ideais de justiça - a justiça substantivada por ações que visem uma igualdade de resultados, num polo, e a justiça formal garantida pelo princípio da igualdade de

oportunidades, no polo oposto -, baliza, no fundo, as tipologias generalizantes do Estado de bem-estar. Estes ideais de justiça não só parecem integrar diferentes sistemas de welfare (nos modelos classificatórios) como são diferentemente valorizados pelos autores das classificações. Assim, de tais abordagens, mais que um tipo-ideal na acepção weberiana, emerge um "tipo perfeito" de welfare state: aquele que é, em síntese, redistributivo.

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, com efeito, 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) inter-classes, e se expressa na imposição de limites à iniciativa e à própria hegemonia dos partidos burgueses. É este poder que, no enfrentamento com as forças do mercado, possibilita seguir os rumos da democratização social do capitalismo, o que equivale a construir o welfare state. Por seu turno, a 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, como meta e como base financeira para a consecução dos demais objetivos.

Certamente não é intenção de Esping-Andersen afirmar o contrário, mas convém não esquecer que a democratização social

do capitalismo não se dá apenas através da montagem do welfare state. Como observa Offe (1989), os Estados de bem-estar mais desenvolvidos e estáveis são aqueles encontrados nas sociedades européias altamente homogêneas. O exemplo clássico (quicá 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, linguísticas, religiosas ou de outras divisões culturais significativas".

O argumento sugere que o welfare state antes resulta possível de uma redistribuição/homogeneidade anterior do que possibilita graus significativos de uma posterior homogeneização/redistributividade. Na linha de desautorizar versões redistributivistas dos sistemas de bem-estar social - mesmo daqueles de natureza institucionalizada, vigentes no capitalismo avançado (5) - a literatura oferece indicações atraentes para o aprofundamento da 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 (1979): "o welfare state não é uma tentativa de intervir sobre a distribuição de renda no mercado; é após a distribuição de renda efetuada no mercado que esforços são feitos para reduzir a desigualdade entre aqueles que estão no mercado de trabalho e aqueles que estão fora e, em menor extensão, entre os empregados de modo geral" (grifos do autor). Ou seja, quanto menos o mercado "distribui", maiores esforços se farão necessários depois, o que, no limite, significa que baldados serão os esforços redistributivos pós-mercado quando este se encarrega de sulcar desigualdades profundas.

O questionamento da redistributividade do welfare state se torna dia-a-dia mais crucial sob dois pontos de vista: porque

vem se impondo a necessidade de repensar o papel que o sistema de proteção exerce, de fato, sobre a tensão entre desigualdades sociais e cidadania (6) - recolocada pelo debate em torno da crise e dos limites do welfare state - ; e para elucidar, no âmbito das urgências concretas que avassalam o terceiro mundo - e em particular a América Latina (7) - , 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, o cidadão, capacitado dentro (e fora, também, evidentemente) do mercado conquista o direito a viver sob um Estado de bem-estar social.

Longe de exigir que se decifre o dilema ôvo-galinha, esta velha pergunta traz novas inquietações acerca das condições fronteiras da mútua influência de cada um dos termos da equação e aguça as incertezas sobre a eficácia de políticas concretas. Pois, como afirma Therborn (1987), "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.

Se 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 que boa parte do sucesso deste deve ser creditada a uma prévia homogeneização da estrutura sócio-econômica - , por outro, 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 integrada politicamente a sociedade se apresenta. "Estar no mesmo barco", a noção

compartilhada por todos que embasa a solidariedade do welfare state social-democrático, segundo Esping-Andersen, requer que todos estejam realmente e se reconheçam como estando no mesmo barco.

Offe (1989) sublinha o ponto com especial vigor ao discutir o conceito de bem público. Na definição neoclássica, que critica, o fundamento da não-exclusividade postula que ninguém está racional e voluntariamente disposto a pagar por um bem que serve a todos (e não apenas àqueles que pagaram por ele), donde a necessidade de imposição do pagamento ou de sua vinculação a incentivos seletivos. Para Offe, tal explicação oblitera justamente 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 aparelho de defesa, mostra que a sua "inclusividade" não 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 referência 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" (Offe, 1989, pg.302).

A percepção desta dimensão como imprescindível à consolidação da cidadania - e, por consequente, ao desenvolvimento do welfare state - constitui o grande achado de Marshall (1967), como o próprio Offe anota. Apesar da aparente etnocentria de suas formulações (a cronologia inglesa que descreve pode ser entendida até como metáfora), Marshall fornece um quadro conceitual valioso quando concebe a cidadania enquanto incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. O suposto básico não é que a cidadania para tornar-se efetiva 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 com respeito 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 uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual 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 no número daqueles a quem é conferido o status" (Marshall, 1967, pag.76).

A sequência de expansão das prerrogativas - civis, políticas e sociais - assinalada por Marshall importa na medida em que se entende a cidadania como contrapartida do welfare state. Subjacente à antecedência dos direitos civis 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" (Marshall, 1967, pg.64).

Na separação entre público e privado consiste o fundamento liberal do pacto hobbesiano (claro que não a sua solução absolutista) do qual o Estado emerge como o dimensão da universalidade, capaz de assegurar uma identidade inclusiva de toda a nação. A possibilidade de que a "voz ativa" da nação se pronuncie democraticamente (Offe, 1989) - a incorporação política, para Marshall - depende do êxito deste primeiro movimento, na medida em que com ele se 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", de certo confere legitimidade às reivindicações dos "de baixo".

O entrelaçamento entre direitos políticos e direitos sociais, daí inferido por Marshall, faz com que estes últimos complementem a imagem da cidadania, contraface, vale repetir, 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" inclusivo numa sociedade de classes - desempenha na montagem do *welfare state* é considerado por Santos (1988) precisamente para demonstrar as peculiaridades dos sistemas latino-americanos. As políticas de bem-estar, para o autor, 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 Dahl (1971) 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).

"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" (Santos, 1988).

A ineficácia do sistema de proteção social neste contexto, incapaz de gerar efeitos redistributivos mesmo quando reformado (8), tem raízes nas distorções verificadas na sequência e na forma de incorporação dos atores ao cenário nacional. Ao invés de se organizarem através de partidos políticos - via de expressão dos interesses desiguais diante de uma instância que obriga a todos igualmente -, as identidades dos grupos mais fortes se incrustaram dentro do Estado. Com isso, tanto inviabilizou-se o referencial do "nós" inclusivo (as regras gerais se transformam em privilégios para alguns e penalidades para outros) quanto destituiu-se os canais reivindicatórios de força política. O Estado pode, assim, posar de benfeitor, mas dificilmente consegue exercer as funções de produtor e

distribuidor de bens públicos.

A 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, não assegura, por si só, evidentemente, a equidade. Diversamente do que pensava Rousseau, são as parte 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" (9).

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 para comparar sistemas de proteção social. Ambos 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 na 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 da cidadania equânime. Pela ordem, os serviços de saúde se universalizam (e, em consequência, se congestionam); as prestações de manutenção de renda 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, a discussão em torno da questão da seletividade, seus efeitos redistributivos versus seus resultados estigmatizantes, paralisa as decisões). 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 reivindicador de maiores responsabilidades, permanecem, no geral, agarrados 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" (Granaglia, 1987).

As críticas feitas ao sistema italiano de proteção social se assemelham em 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 (Paci, 1986, 1987, 1988, Ferrera, 1984 e 1985, Ascoli, 1987, para o caso italiano; Vianna, 1989, Draibe, 1989, Médici, 1989, Faveret e Oliveira, 1989, para a crítica brasileira). Contudo, não são necessárias grandes evidências para se afirmar que os beneficiários do welfare na Itália estão em melhores condições que seus congêneres locais (10).

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 relações de poder atuantes no interior dos mesmos impliquem variações de vulto. O quadro muda, porém, quando se leva em conta um elemento que, de fora da engrenagem específica de welfare, a influencia sobremaneira : a política partidária.

Ascoli e Dente (1985) 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. A fraqueza da burocracia técnica os autores associam a insatisfação dos usuários com a qualidade da execução das políticas sociais (11). Por fragmentação institucional, entendem a "proliferação dos sujeitos responsáveis, a 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 (12). O primeiro traço apontado, porém, 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 a 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 sessenta e setenta, nem os recentíssimos episódios de privatização passaram ou passam através de decisões parlamentares" (Ascoli e Dente, 1985, pg. 286).

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 âmbito 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 (13).

Esta característica, aparentemente pouco relevante, diferencia bastante o welfare italiano do 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 (Paci, 1987). Ao contrário, no Brasil, a debilidade das estruturas de representação e a ausência da política social nos programas partidários - mesmo recentemente - ,constituem os registros habituais. Daí a constatação, frequente 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. Mas daí, também, a forma pela qual se deu a tentativa de superação dos mesmos, sintetizada no slogan do 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 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 (14).

O mito da redistributividade inerente à política social e a sedução do Estado interventor constituíram a dupla face de uma abordagem otimista do welfare state brasileiro, tão frequente nos meios pensantes, durante a década passada, quanto fugaz no universo concreto da miséria. Em sua acepção estatista, esta 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 reversão 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 o imperativo de uma alteração radical a nível da produção para que se freiassem as tendências concentradoras de riqueza e empobrecedoras de crescentes setores da sociedade; o social, portanto, era percebido como subordinado ao econômico. O afastamento deste paradigma ocorreu na medida em que o social passou a ser identificado como um campo singular sobre o qual a (adequada) intervenção estatal poderia ser realizada com expectativas de sucesso. As transformações desejáveis para efeitos de maior equidade social dar-se-iam, agora, não mais ao nível da produção e sim da "distribuição" : agentes - "clientelas" - consumidores de bens e serviços públicos seriam, assim, alçados à condição equânime da cidadania.

Esta concepção "robin-hoodiana" da política social há algum tempo se instalou no debate acerca da Seguridade Social - pelo menos desde que o tema foi assumido como prioritário pelo governo da 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.

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: na universalidade de cobertura e do atendimento; na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; na seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; na irredutibilidade do valor dos benefícios; em equidade na forma de

participação no custeio; na diversidade das bases de financiamento; no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa 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 da paralisia (15). Os recursos indispensáveis para promover a cidadania e ampliar os direitos sociais continuam escassos. Desprovida, ali, de qualquer referência sobre a sua futura inserção orgânica e funcional na estrutura da administração pública e dependente do estabelecimento, 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, Favaret e Oliveira examinam os motivos pelos quais as reformas iniciadas durante a Nova República acabaram por gerar consequências inversas às pretendidas. O exemplo da reforma sanitária, que vem se configurando num 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 se dado sob inspiração do modelo universalista anglo-escandinavo.

Para a não implementação efetiva dos direitos constitucionais contribuem de certo, a conjuntura econômica do país, desfavorável ao crescimento de gastos governamentais, e o projeto neoliberal do presidente eleito (pelo voto direto) em dezembro último. O mais alarmante, contudo, é que as imensas

dificuldades brasileiras estimulem uma visão negativista das políticas de bem-estar social, com importação maciça de argumentos tatcherianos e sem 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 em voga atualmente. Sua motivação vem do debate internacional cujos pontos principais foram resenhados por Draibe e Henrique (1988) e simplificadamente apontam que: a) a expansão dos gastos sociais do Estado (geralmente em condições de desequilíbrio orçamentário) provoca déficits públicos recorrentes que resultam na penalização da atividade produtiva, em 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, 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 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 do atual governo. A ausência de obras teóricas ou empíricas é substituída, satisfatoriamente, pela *práxis* dos atores interessados, e pela divulgação de suas justificativas na imprensa, em declarações oficiais, nos discursos políticos e/ou da competência técnica.

Ao contrário das versões negativistas, as afirmativas reformadoras no Brasil têm articulação ao nível da teoria e vêm produzindo, como observado acima, uma já extensa literatura (

ver, para uma revisão bibliográfica e documental, Vianna e Azeredo, 1988). No entanto, como também observado acima, nesta literatura predomina uma visão da política social como ação estatal redistributiva, que se desdobra na postura de cobrar do Estado - sem que se questione de que Estado se trata - a realização de uma justiça que a realidade se nega a proceder.

A centralidade que o Estado - e não a política - ocupa na reflexão nacional (16) 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, hoje, 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 com 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" (Vagli, 1986).

O trecho acima se encontra numa publicação do Partido Comunista Italiano (Cipriani, 1988), que reúne intervenções e **papers** apresentados em seminário realizado no ano de 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 nesta 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. Seletividade ou universalidade, privatização ou estatização, os eixos concretos do debate, nela se exprimem, conseqüentemente, matizados por 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 state** (17), alguns pontos recorrentes nas apreciações realizadas merecem registro, pois fornecem uma idéia (ainda que pálida) do enfoque privilegiado. E, principalmente, do 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 - um sistema montado em moldes corporativos quando se universaliza de certo encontra resistências internas.

Elementos externos, ademais, constituem poderosos focos de desvirtuação das intenções universalistas. E aí se incluem desde medidas governamentais diretas ou indiretas à prevalência, ainda que difusa, de uma cultura privatista na sociedade (18).

Em segundo lugar, ressalta da discussão o papel subalterno que a redistributividade deve ocupar na concepção universalista da política social. Não cabe defender a universalização da proteção social em nome de uma equalização substantiva (que ela não opera) e sim, pela essência democrática que possui. Paci (1986) 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" (grifos do autor).

Não menos relevante é a ênfase que os autores colocam nas 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 - Ascoli (1987) sublinha a importância do fortalecimento de setores não governamentais, débeis na Itália, 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 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" (Granaglia, 1987; grifos da autora).

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 com a necessidade de coordenação visando o uso eficiente dos recursos que pertencem ao conjunto da sociedade" (Valagussa, 1986).

É trabalhando numa linha de fronteira como esta, aliás, que Offe (1984) 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, antes, 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, Habermas (1987) põe no lugar do conflito entre lucros e salários, a "razão 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.

De certo, 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 embaçada 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 acríptico tem que ser rejeitado. Redes de solidariedade societais 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 e que não há solidariedade que se sustente com a absurda estrutura de desigualdades reinante.

Entre o ótimo abstrato que povoa o imaginário da intelectualidade brasileira e o péssimo concreto que corroi 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.

NOTAS

(1) O Social Security Programs Throughout the World, uma publicação bianual realizada pelo U.S. Department of Health and Human Services - infelizmente o último disponível é de 1987 - traz informações sobre 141 países, relativos aos 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 este documento, ao mesmo tempo a regularidade de alguns princípios e a variedade de práticas específicas.

(2) Apoiados em extensivas comparações, autores como Wilensky (1975) e Pryor (1968) afirmavam, 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 (1987); Mishra (1982) e Coimbra (1987) também abordam o ponto.

(3) Praticamente nenhum sistema atual de welfare é totalmente homogêneo. O financiamento fiscal se encontra em geral nos 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, 1989).

(4) 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 (1984) usa uma outra tipologia que dá conta justamente do caráter misto dos sistemas. Para ele, os welfare states europeus são de dois tipos: o tipo continental, com predomínio dos benefícios pagos em dinheiro e geralmente associados à integração ou manutenção da renda, e o tipo anglo-escandinavo, com ênfase nos serviços (e provisões) públicos. Cabe também à tipologia de Alber (1982), que trabalha com caminhos de constituição do welfare state (identifica a via bismarckiana e a via parlamentar).

(5) O ponto é importante para pensar o caso brasileiro. Se o welfare state não é "redistribuidor" nos países de capitalismo avançado, como o será no capitalismo tardio periférico?

(6) Marshall em sua famosa conferência "Citizenship and Social

Class" refere, por mais de uma vez, que "...no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra" (Marshall, 1967).

(7) 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. JB, 22/8/90.

(8) 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 (1989); Draibe (1990) atualiza alguns aspectos da discussão.

(9) Vale lembrar que inclusão e representatividade, os conceitos subjacentes às idéias de constituição de uma esfera pública e ação política partidária, não são postulados alheios ao problema "econômico" do welfare state. Marshall mostra como a questão da inclusão envolve integração 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 política e a conquista de direitos sociais, na medida em que neste 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, 1989).

(10) 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 20 dólares por criança e, no Brasil, 3 dólares. A taxa de cobertura do seguro desemprego (% sobre a população desempregada) era, na Itália, em 1980, 46,6%; no Brasil, em 1989, 17%.

(11) 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.

(12) O paralelo com o quadro descrito no Brasil é bastante óbvio. Ver, além dos títulos indicados acima, Draibe (1986), que desfia, quase literalmente, as mesmas mazelas.

(13) Ascoli e Dente (1985), e também Ferrera (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".

(14) A concepção da política social como "Robin Hood", bem ao gosto dos técnicos do Banco Mundial (Ver, por exemplo, Birdsall, 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 85 e 86, nas exposições de motivos para a reforma sanitária, etc), cuja proximidade, em termos até de autoria, com a intelectualidade progressista era grande. Reiterava-se, também, fora do governo, tendo provavelmente influído sobre o título VIII (Da Ordem Social) da Constituição de 1988.

(15) Risco tão mais ameaçador quanto mais se delineam os contornos do governo Collor de Melo.

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

(17) 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 desta bibliografia está em Magalhães (1990).

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

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Alber, Jens (1982) - "Le origini del welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica", Revista Italiana di Scienza Politica, XII:3, dez.
- Ascoli, Ugo (1984) - Welfare state all' italiana, ed. Laterza.
- Ascoli, Ugo (1987) - "The italian welfare state: between incrementalism and rationalism", em Friedmann, R.; Gilbert, N. e Sherer, M. (ed), Modern Welfare States: a comparative view of trends and prospects, New York University Press, New York.
- Ascoli e Dente (1985) - "Recenti tendenze del welfare state in Italia", Stato e Mercato, n.14, agosto.
- Birdsall, Nancy (1988) - Pragmatism, Robin Hood and Other Themes: good government and social well-being in development countries, Rockefeller Foundation, mimeo.
- Cipriani, A. (1986) - Oltre la Solidarietà di Classe Per una Solidarietà di Cittadinanza, Atti del seminario del 6-7 dicembre all' Instituto Togliatti di Frattocchie.
- Coimbra (1987) - "Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais" em Abranches, Santos e Coimbra (org), Política Social e Combate à Pobreza, Jorge Zahar ed., Rio de Janeiro.
- Dahl (1971) - Poliarchy, Yale University Press, New Haven, 1971
- Dain (1989) - "A crise da política social: uma perspectiva comparada", em Economia e Desenvolvimento n.3, CEPAL, Brasília.
- Draibe (1986) - "O padrão brasileiro de de proteção social: desafios à democratização", em Análise Conjuntural 8(2), IPARDES, Curitiba.
- Draibe (1988) - O welfare state no Brasil: características e perspectivas, trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, n. 12, São Paulo, mimeo.
- Draibe (1989) - "Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos", São Paulo em Perspectiva 3(1/2)

- Draibe, (1990) - "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", em IPEA/IPLAN, Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, Brasília.
- Draibe e Henrique (1988) - "Welfare state, crise e gestão da crise um balanço da literatura internacional", Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, março.
- Draibe e Aureliano (1989) - "A especificidade do welfare state brasileiro", Economia e Desenvolvimento, n.3, CEPAL, Brasília.
- Esping-Andersen, G. (1987) - "Power and distributional regimes", em Politics and Society, 14 (2).
- Faveret, P. e Oliveira, Pedro J. (1989) - A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde no Brasil, Texto de discussão n.216, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Ferrera (1984) - Il welfare state in Italia, Bologna, Il Mulino
- Ferrera (1985) - "Verso un servizio sanitario selettivo?", Stato e Mercato, 14, agosto.
- Granaglia, E. (1987) - "Intervento Pubblico e Política Sanitaria: un'analisi dell tendenze in atto", em Lange e Regini (org), Stato e Regolazione Sociale: nuove prospettive sul caso italiano, Il Mulino, Bologna.
- Habermas, Jurgen (1987) - "A Nova Intransparência", Novos Estudos Cebrap, no. 18, São Paulo
- Logue (1979) - "The welfare state: victim of its success", Daedalus, 108 (4).
- Magalhães, M. Alice (1990) - Notas preliminares sobre a crise do sistema de proteção social na Itália, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, texto para discussão no. 231.
- Marshall (1967) - Cidadania, Classe Social e Status, Zahar, Rio de Janeiro.
- Médici (1988) - Crise econômica e políticas sociais: a questão d

saúde no Brasil, tese de mestrado apresentada ao IE/Unicamp, mimeo.

-Mishra (1982) - Society and Social Policy, McMillan Press, Londres.

-Offe (1984) - "O futuro do mercado de trabalho", em Capitalismo desorganizado, Brasiliense, São Paulo (ed. 1989).

-Offe (1989) - "A democracia contra o Estado de bem-estar?", *idem*

-Paci (1986) - "Ma il male sta nelle fasce sociali", Rinascitta, novembro

-Paci (1987) - "Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare", em Lange e Regini, *op. cit.*

-Paci (1988) - "Il welfare state como problema di egemonie", Stato e Mercato, n. 1, Bologna.

-Pryor (1968) - Public expenditures in communist and capitalist nations, Irwin, Homewood, Illinois.

-Santos, W.G. (1988) - "gênese e apocalipse", Revista Novos Estudos, n.20, Cebrap, São Paulo, março.

-Souza, Isabel Ribeiro (1987) - Referencial teórico para a análise da política social, texto de discussão n. 116, IEI/UFRJ

-Therborn (1987) - welfare states and equality, documento apresentado ao seminário Crisis Economica y Estado del Bienestar, Barcelona, mimeo.

-Titmuss (1963) - Essays on the welfare state, Unwin University Books, Londres.

-Vagli (1986) - "Il volontariato come movimento individuale di massa; l'individuo come valore per una nuova democrazia dei soggetti", em Cipriani, *op. cit.*

-Valagussa (1986) - "I fondamenti di una nuova cittadinanza", em Cipriani, *op. cit.*

-Vianna, M.L. W. (1989) - Política Social e Transição Democrática: o caso do Inapms, texto de discussão n. 226,

IEI/UFRJ

-Vianna, M.L.W. (1989) - A emergente temática da política social na bibliografia brasileira, BIB n.28.

-Vianna, M.L.W. e Azeredo, B. (1988) - "Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada", Economia e Desenvolvimento n. 6, CEPAL, Brasília.

-Wilensky, H. (1975) - The welfare state and equality, University of California Press.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduar do F. <u>Trajetórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribeiro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33
231. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. <u>Notas Preliminares Sobre a Crise do Sistema de Proteção Social na Itália.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 231).	29
232. FIORI, José Luís. <u>Leitura Política de uma Industrialização Tardia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão 232).	31
233. ARAÚJO JR. José Tavares de. <u>A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 233).	32
234. FIORI, José Luis. <u>Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal.</u> IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 234).	25
235. HAUENAUER, Lia. <u>Estrutura Industrial e Distribuição de Renda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 235).	40
236. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>Notas neo-schumpeteriana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 236).	29
237. TORRES FILHO, Ernani Teixeira. <u>O novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 237).	19

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
238. BASTOS TIGRE, Paulo. <u>Indústria brasileira de equipamentos de automação industrial: implicações para competitividade internacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 238).	13
239. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>De te fabula narratur? Capitalismo organizado no Japão</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 239).	32
240. FIORI, José Luis. <u>Cenários políticos brasileiros para a década de noventa</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 240).	38
241. TOIIPAN, Ricardo de Mendonça Lima. <u>Cinco Notas Sobre Teoria Econômica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 241).	23
242. STEIN, Mauro L. <u>Ajuste econômico e proteção social na Espanha</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 242).	35
243. TIGRE, Paulo Bastos. <u>Liberalismo, protecionismo e difusão de tecnologia: o caso da indústria de equipamentos de automação industrial de base microeletrônica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 243).	18
244. ARAÚJO JÚNIOR, José Távares. <u>A política comercial brasileira diante do Plano Bush</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 244)	20
245. AZEVEDO, Beatriz. <u>O hábito do cachimbo e o Congresso Nacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 245).	32
246. TAVARES, Maria da Conceição. <u>Ajuste e reestruturação nos países centrais - a modernização conservadora</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 246).	58

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº de
páginas

247. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Nem Leviatã
nem Moinho Diabólico: notas para pensar a crise
(e as perspectivas, sobretudo) da Política So-
cial. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão,
247).

33