

NOTAS SOBRE O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Antônio Cabral Neto*

A discussão sobre o *Welfare State* tem estado presente, nas últimas décadas, no cenário do debate acadêmico. Essa presença se justifica, no nosso entender, dentre outras causas, pela grande repercussão que esse tipo de organização estatal passou a ter a partir de experiências vivenciadas em países desenvolvidos, principalmente após a segunda grande guerra mundial. A sua concretização passou, portanto, a ser o padrão indicado por amplos setores sociais como a alternativa desejável para atender aos direitos sociais, e consolidar a democracia e a cidadania.

No âmbito da discussão, ao nível mais geral, coloca-se um conjunto de autores que, tomando por base as experiências vivenciadas em países do primeiro mundo, procede a uma análise sobre os ganhos históricos decorrentes da adoção das políticas próprias do Estado do Bem-Estar, bem como dos limites atuais e perspectivas futuras.

No entanto, na primeira parte do artigo fazemos referências, apenas, aos escritos de Claus Offe, porque ele é um dos autores que vêm refletindo sobre essa questão de forma abrangente, tendo de certa forma influenciado o debate entre os estudiosos brasileiros.

Na segunda parte, realizamos, ainda que de forma preliminar, uma revisão no que se refere às ações e políticas de "Bem-Estar" adotadas no Brasil, bem como sobre as suas perspectivas e tendências, recorrendo a autores como Aureliano, Covre e Draibe.

A escolha desses autores deve-se, principalmente, ao fato de que eles tratam, em seus estudos, da política social como um todo, buscando identificar o sistema de proteção social edificado no Brasil. Em suas análises privilegiam, de um lado, o tratamento integrado da ação social do Estado, enfatizando as características e particularidades do sistema brasileiro de proteção social e, de outro, o estudo das perspectivas e dos

* Professor do Departamento de Educação da UFRN

cenários possíveis de encaminhamento da ação do Estado. Essa abordagem está presente, com mais ênfase, nos estudos de Draibe, daí por que os referenciamos com mais frequência no decorrer do nosso trabalho.

Ressaltamos, ainda, que as duas primeiras partes do presente artigo constam exclusivamente de uma revisão das idéias dos autores sobre o tema em pauta. Isso se justifica pelo fato de considerarmos importante, num primeiro momento, sistematizar e compreender os pontos de vista defendidos pelos estudiosos, para que, num segundo momento, possamos avançar na compreensão das mesmas.

Assim, na terceira e última parte do artigo, buscamos apreender, numa visão de síntese, a posição dos autores referenciados, bem como apresentar algumas considerações que expressam o nosso entendimento sobre o tema em estudo.

OFFE E O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL: elementos de uma revisão

A DEFESA DO ESTADO DO BEM-ESTAR

Na discussão sobre o Estado do Bem-Estar, Offe (1991) diz que, no período iniciado após a segunda guerra mundial, esse tipo de Estado serviu como a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas. Essa fórmula de paz consiste essencialmente, segundo o autor, na obrigação explícita do mecanismo estatal de proporcionar assistência e apoio, em dinheiro ou em serviços, aos cidadãos que correm os riscos próprios das sociedades de mercado, bem como no fato de o Estado do Bem-Estar se basear no reconhecimento do papel formal dos sindicatos, tanto nas negociações coletivas entre o capital e o trabalho, quanto no processo de formação da vontade política.

Na visão do autor, ambos os elementos estruturais do Estado do Bem-Estar são considerados como abrandamento do conflito de classe, como compensação das relações entre o capital e o trabalho, e, por conseguinte, como superação das causas dos conflitos destrutivos e contradições características do Estado pré-social ou capitalismo liberal.

Assim, para Offe (1991), durante todo o período do pós-guerra, o Estado social foi celebrado como a solução política para as contradições

sociais. Essa era, inclusive, a opinião unânime das elites políticas, tanto onde o Estado do Bem-Estar estava plenamente desenvolvido (como por exemplo na Grã-Bretanha e Suécia), como também onde ele era um programa ainda não inteiramente realizado (nos Estados Unidos da América, por exemplo).

Em sua reflexão, sugere o autor que a noção de cidadania nos Estados do Bem-Estar liberal democrático envolve três aspectos: primeiro, os cidadãos constituem a principal fonte de vontade política, na formação da qual eles são chamados a participar sob várias formas institucionais; segundo, são também os sujeitos contra quem essa vontade pode ser imposta e cujos direitos e liberdades civis, ao constituírem uma esfera autônoma de ação social, cultural, política e econômica “privada”, impõem limites sobre a autoridade do Estado; e, terceiro, são clientes que dependem dos serviços, dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado, para garantirem os seus meios de sobrevivência e de Bem-Estar material, social e cultural em sociedade.

No que se refere a esse último aspecto, o autor defende a tese de que os cidadãos dependem do Estado devido à perda, tanto das formas feudais paternalistas de “Bem-Estar”, quanto da autarquia econômica individual que a natureza de controle pelo mercado do capitalismo industrial é incapaz de compensar totalmente. A “insegurança” e a incapacidade estrutural de manter as precondições de existência da sociedade civil como um todo não são mais um problema puramente militar, mas tornam-se também, cada vez mais, uma situação de todos os agentes dentro da vida e da sociedade civil. Eles passam a depender de uma grande variedade de políticas econômicas e sociais, cuja estrutura institucional é atualmente conhecida como o Estado do Bem-Estar intervencionista.

Os três componentes das relações modernas entre o Estado e os cidadãos, no ocidente, segundo Offe (1989a) são o Estado de direito, a democracia representativa e as condições de “garantia civil” através do Estado do Bem-Estar.

Ao analisar o problema global das relações inerentes ao conjunto desses três componentes institucionais, diz o autor ser conveniente subdividi-lo em três subproblemas: a viabilidade de combinações parciais dos componentes liberais e democráticos, o Estado liberal e o Estado do Bem-Estar e os componentes da democracia e do Estado do Bem-Estar.

O autor afirma, ainda, que o terceiro conjunto de subproblemas foi por ele tratado com mais detalhe por ter sido o mais negligenciado na literatura teórica, embora exista muita evidência empírica acumulada sobre o mesmo, nos anos setenta e início dos anos oitenta.

Ao analisar as relações e tensões que existem entre os componentes democráticos e os do Bem-Estar do Estado moderno nas sociedades capitalistas ocidentais, recorrendo a Titmus, Offe diz que

“o Estado do Bem-Estar é um conjunto de manifestações, primeiro, do desejo de sobrevivência da sociedade como um todo orgânico e, em segundo lugar, do desejo expresso de todos os indivíduos de contribuir para a sobrevivência de alguns indivíduos, e a democracia política nada mais é do que os meios institucionais através dos quais torna-se possível essa manifestação e expressão de vontade” (Offe 1989a, p.278).

Assim, a política é vista como um poderoso meio para forçar as elites políticas e os representantes políticos das classes dirigentes a aceitarem disposições do Estado do Bem-Estar.

Recorrendo, ainda, à análise de Gilbert, citado por Whiteley, Offe (1989a, p.280) afirma que

“o medo por parte da elite, do conflito social, e em última instância da revolução, foi o elemento catalisador na explicação da prática da política social no período entre guerras na Grã-Bretanha”.

Para o autor, subjacentes a esse pressuposto estão: um modelo de ação racional coletiva, através da política democrática, e um modelo de dinâmicas institucionais que se auto-reforçam e se auto-estabilizam. Em outras palavras, o duplo pressuposto é que agentes racionais em uma democracia se unirão a uma maioria a favor do Estado do Bem-Estar e que, uma vez estabelecidas as suas instituições, elas se tornarão gradativamente imunes a objeções.

Em sua argumentação, Offe (1989a) indica que esses pressupostos necessitam de uma revisão básica, dentre outras causas, porque os argumentos que pretendem sustentá-los estão baseados na suposição de ação racional por parte de indivíduos, classes, partidos, sindicatos, elites, eleitores e clientes do Estado do Bem-Estar. No entanto, esse quadro global, que é normalmente associado à teoria política social-democrata, é irremediavelmente antiquado

ao se olhar para os Estados do Bem-Estar da Europa Ocidental e para o seu futuro próximo, em meados da década de oitenta.

Para ele, nesses países não ocorreram mudanças constitucionais que ameçassem as instituições e procedimentos democráticos. No entanto, a situação e a sua percepção e interpretação ao nível da elite e da massa mudaram intensamente.

Essa nova divergência entre política democrática e as políticas sociais é tão difundida que, segundo o autor, não pode ser explicada em termos de desvios transitórios de uma trajetória de longo prazo estável. Para ele, essa nova divergência deve ser entendida como um reflexo de mudanças estruturais e de novas situações em que se encontram os agentes políticos, tanto individuais, como coletivos.

Assim o autor reafirma a sua posição de que

“a relação de apoio mútuo da democracia de massas e da condição do Estado do Bem-Estar não constitui mais hipótese convincente. Ao contrário, existem muitos indicadores, pressupostos e conjeturas teóricas, que nos levam a esperar que a política democrática de massas não funcionará no sentido de uma defesa sólida do Estado do Bem-Estar” (Offe, 1989a, p.283).

Nesses termos, Offe diz que Marshall (1965), ao formular a teoria da tendência, que previa a transformação das democracias parlamentaristas em sólidos Estados do Bem-Estar, supunha a existência de coletividades e grandes organizações de classe dos trabalhadores conscientes e bem estruturadas, que usariam o voto como veículo de suas estratégias de reforma social e de políticas abrangentes. O autor afirma que em 1965, época em que Marshall escreveu, não era algo complicado adotar essa hipótese. Mas chama atenção para o fato de que desde meados dos anos setenta vem ocorrendo uma rápida decomposição ou desestruturação dessas coletividades. O autor aponta como sintomas observados no processo de desestruturação, os quais abrangem toda a sociedade, a contraposição quanto à orientação do partido nas eleições, como também a crescente predominância da regulamentação do conflito industrial ao nível da fábrica sobre a regulamentação setorial, e desta sobre a regulamentação nacional e as divisões sociais, econômicas e culturais que cruzam as linhas divisórias entre as classes e organizações de classe.

Nessa linha de raciocínio, Offe firma posição nos seguintes termos:

“ A desorganização de vastas, relativamente estáveis e abrangentes comunidades de interesse econômico, filiação associativa, valores culturais e estilos de vida constitui a chave para a compreensão adequada do enfraquecimento geral do comprometimento do caráter solidário. Se já não ‘faz sentido’ referir-se a uma ampla e bem delineada categoria de cidadão como ‘o nosso tipo de gente’, o único referencial interpretativo para a ação é o próprio indivíduo, considerando a si próprio em termos racionais-calculistas” (Offe, 1989a, p.307).

O autor diz que essa posição pode ser interpretada de forma equivocada, se tomada pelo caminho do populismo de direita, ou por apelos a padrões morais universalistas. Isso pode, portanto, ter importância secundária uma vez que a significância primordial, segundo o autor, reside nas novas formas de pluralidade estrutural e cultural que conduzem praticamente à evaporação das classes e de outras coletividades conscientes de vontade política, interesse econômico e valores culturais, cuja existência deve ser considerada, como demonstrado anteriormente, uma condição necessária para atitudes e ideologias solidárias e coletivistas.

A partir dessas considerações, Offe passa a defender a seguinte tese:

“O Estado do Bem-Estar, como nós o conhecemos, é uma importante realização das sociedades da Europa Ocidental no pós-guerra, está perdendo rapidamente seu apoio político por essas razões de mudança estrutural, e que essa evolução não pode ser totalmente explicada por argumentos ligados à crise fiscal e econômica, nem por argumentos políticos que enfatizam a ascensão de elites e ideologias neoconservadoras; tampouco se pode reverter essa tendência com apelos morais à justiça e legitimidade das atuais disposições do Estado do Bem-Estar” (Offe, 1989a, p.307-308).

Offe (1991) situa a década de setenta como um momento no qual o Estado do Bem-Estar passa a enfrentar problemas. Nessa direção afirma que, a partir da metade dos anos setenta, observa-se que, em muitas sociedades capitalistas, a paz estabelecida pelas políticas do Bem-Estar torna-se objeto de dúvida e crítica profunda e de conflito político.

Segundo o autor, é como se o próprio veículo mais amplamente aceito de solução dos problemas políticos tivesse se tornado problemático, e pelo menos a confiança incondicional no Estado social e a sua expansão tivessem rapidamente se evaporado.

A partir desse entendimento ele defende a idéia segundo a qual

“o próprio modelo – aceito por quase todos – que havia mostrado de que modo se institui um elevado grau de paz e harmonia nas sociedades européias posteriores à guerra, passou a ser a fonte de contradições e antagonismos nos anos setenta” (Offe, 1991, p.114).

O autor sustenta a necessidade de explicar a estagnação e a decomposição parcial dos Estados do Bem-Estar nas democracias da Europa Ocidental, desde meados da década de setenta. A partir dessa constatação sugere uma lista de indicadores que configuram um quadro uniforme a respeito do que vem acontecendo nesses países.

Sumariamente, essas indicações são as seguintes: houve uma série contínua, e às vezes um tanto dramática, de perdas e derrotas eleitorais para os partidos social-democratas e socialistas; houve uma descontinuidade marcante e, muitas vezes abrupta, na evolução do nível absoluto dos gastos do Estado do Bem-Estar, conduzindo à estagnação ou ao lento declínio dos orçamentos, em contraste com um contínuo aumento de gastos durante todo o período após a segunda guerra mundial; houve um declínio ainda mais acentuado nas transferências e serviços do Estado do Bem-Estar relativamente ao nível de necessidades que é, ele próprio, causado pelo desemprego e pelas mudanças econômicas, demográficas e setoriais; a crescente lacuna entre o que costumava ser considerado como necessidades e os serviços em larga escala e/ou militante em defesa do Estado do Bem-Estar e de sua contínua expansão. Ao contrário, os

padrões de conflito político se deslocaram em várias direções, dentre outras: o desfecho não promissor das greves e o surgimento de tumultos setoriais e locais, a deserção eleitoral do núcleo da classe trabalhadora em direção a forças políticas liberal-conservadoras, e a mudança no tipo de conteúdo do conflito político que se centrou em torno de problemas como os direitos dos cidadãos, as questões ambiental, feminina e pacifista ausentes da agenda do Estado do Bem-Estar e que, atualmente, estão sendo levantadas por movimentos sociais não vinculados à classe; existem fortes indicações de que, paralelamente a essas mudanças na política e nas ações políticas, ao nível da opinião da elite e da ideologia da esquerda política, o componente igualitário-coletivista e sua herança teórica estão perdendo importância enquanto os ideais e projetos libertários antiestatizantes e comunitários tornam-se cada vez mais dominantes.

Offe indica que Habermas, em um nível mais analítico, levantou o problema de que o Estado do Bem-Estar, após haver conciliado em alguma medida limitada a tensão entre a economia capitalista e a política democrática, está agora se confrontando com um duplo problema. Enfrenta a desconfiança, de um lado, do núcleo da classe trabalhadora e das categorias sociais em ascensão que abandonaram os ideais coletivistas e, de outro, daqueles que, embora reconhecendo alguma conquista social pelo Estado do Bem-Estar, também se conscientizam de sua contradição interna entre o poder estatal e o “mundo vivido”, ou entre o método do Estado do Bem-Estar e seus objetivos (Habermas, *apud* Offe, 1989a, p.285-286).

Para Offe (1989a), o que esse processo de desintegração estrutural nos lega é um padrão interpretativo que encerra uma profunda falta de fé nas políticas em termos de ganhos e perdas, exploração, possibilidade de “aproveitar-se” do Estado do Bem-Estar, redistribuição etc.

O autor afirma que esse processo de desestruturação varia de país para país, segundo as suas especificidades, sendo porém possível fazer algumas generalizações sobre o mesmo. Primeiro, observa-se que uma desestruturação de grande importância ocorre na dimensão longitudinal: considera-se que o futuro não será uma continuação do passado no que se refere ao crescimento econômico, à política fiscal e ao emprego, e tal expectativa destrói a plausibilidade da tradicional solução social-democrática de redistribuição sem dor, usando a expansão para financiar o Estado do Bem-Estar. Segundo,

há uma crescente diferenciação da popularidade desfrutada pelos diversos componentes do Estado do Bem-Estar.

Aponta, ainda, algumas causas responsáveis pela desestruturação de comunidades em sociedades desenvolvidas e, portanto, dos fundamentos do Estado do Bem-Estar. As causas apontadas pelo autor são as seguintes: a) existem, na força de trabalho das sociedades industrializadas, crescentes disparidades de oportunidades de vida entre a totalidade dos trabalhadores assalariados; b) os padrões predominantes de mudança econômica, industrial e tecnológica geram a conhecida separação entre as variações na produção econômica e no emprego (crescimento sem emprego); c) alianças em favor do Estado do Bem-Estar florescem nos “bons tempos” de crescimento econômico e pleno emprego, e tendem a decompor-se sob condições de jogos de soma zero; d) não só as metas e os objetivos das políticas do Estado do Bem-Estar deparam-se com um declínio do apoio político, mas também os meios pelos quais as metas têm sido tradicionalmente implementadas, isto é, a intervenção burocrática e profissional parece ter perdido grande parte da aceitação, sendo muitas vezes considerada à luz corrosiva de um jogo distributivo explorador; e) um fator que ajuda a compreender as reorientações antioletivistas e contra o Estado do Bem-Estar da opinião pública nas democracias ocidentais é o crescimento quantitativo da classe média, especialmente da “nova” classe, composta dos trabalhadores assalariados de colarinho-branco, categoria amplamente favorecida pela política do Estado do Bem-Estar; f) o fracasso de projetos hegemônicos – seja de planejamento estatizante, seja de democracia econômica – colocou os protagonistas tradicionais do Estado do Bem-Estar na posição altamente defensiva de “manter o que já temos”, o que, por sua vez, permite a segmentos participantes começarem a pensar em estratégias de evasão, caso falhe essa posição defensiva, fato, segundo o autor, previsto pelas elites conservadoras e por aquelas favoráveis à liberdade de mercado.

O autor nos diz que, como efeito combinado das mudanças estruturais, pode-se prever a ascensão de orientações de comportamentos de eleitores e cidadãos que apoiam políticas contra o Estado do Bem-Estar, não por más intenções, impulsos racionais ou mudança súbita em direção a valores e atitudes neoconservadoras e pró-liberdade de mercado, mas devido a convicções e preferências formadas racionalmente em

resposta às realidades sociais percebidas e às experiências vivenciadas com a prática dos Estados do Bem-Estar existentes.

Evidencia, também, o ataque de direita e de esquerda ao Estado do Bem-Estar. No campo da direita, as doutrinas neoclássicas e monetaristas criticam o Estado do Bem-Estar, enfatizando que o mesmo, em vez de harmonizar efetivamente os conflitos da sociedade de mercado, passa a agravá-los, impedindo que forças da paz social e do progresso (ou seja, a força do mercado) funcionem de maneira adequada e útil.

Nessa crítica estão explícitos dois argumentos. Primeiro, o aparelho do Estado do Bem-Estar impõe ao capital uma carga de impostos e regulamentos administrativos que detêm a disposição de investir. Segundo, o Estado do Bem-Estar concede aos trabalhadores e sindicatos, simultaneamente, reivindicações, direitos e posições de poder que detêm a vontade de trabalhar.

No campo da esquerda socialista, a crítica pode ser resumida em três pontos básicos. Ela enfatiza que o Estado do Bem-Estar social é ineficaz, ineficiente, repressivo e gera uma concepção falsa (ideológica), na classe operária, sobre a realidade social e política. Em resumo, ele seria antes um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la.

O autor faz uma rápida discussão sobre os principais argumentos apresentados pela crítica de direita e de esquerda, mostrando a procedência e os limites das mesmas, para, em seguida, afirmar que:

“... do lado conservador não há nenhuma teoria consistente e nenhuma estratégia realista para a ordem social de um Estado não social (...), na esquerda, talvez se possa falar de uma teoria consistente do socialismo, mas certamente não de uma estratégia realista para a sua instituição que fosse aceita por todos” (Offe, 1991, p.126).

Na falta de tal estratégia, o Estado do Bem-Estar social continua, segundo Offe (1991), uma realidade da ordem social das sociedades capitalistas avançadas, mesmo sendo teoricamente duvidosa, porém firmemente arraigada.

Em resumo, Offe (1991, p.127) afirma “... parece que o Estado social, apesar de atacado tanto pela direita quanto pela esquerda, não pode

ser facilmente substituído por uma alternativa conservadora ou progressista.”

Reforçando o seu ponto de vista, o autor diz, por exemplo, que hoje na Europa Ocidental é muito difícil imaginar uma estratégia política promissora que tenha em mira a eliminação de uma parte sequer dos componentes institucionais estabelecidos pelo Estado social, e menos ainda se pode falar de sua eliminação total. Para ele isto significa que, de certo modo, o Estado social converteu-se numa estrutura irreversível, cuja eliminação exigiria nada menos que a restrição da democracia e dos sindicatos, assim como mudanças fundamentais no sistema partidário.

○ WELFARE STATE E A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA

Para discutirmos a política do *Welfare State* no Brasil é importante ter clareza do significado que estamos atribuindo ao termo. É oportuno ressaltar que a noção de Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) é fortemente impregnada de conteúdo socialmente positivo, em decorrência de sua vinculação com os programas social-democratas do pós-guerra, parecendo, portanto, estranho utilizá-la para dar conta de uma realidade de miséria, pobreza e exclusão social como a brasileira.

A fragilidade do conceito de *Welfare State* no Brasil é, portanto, decorrente, dentre outras causas, do perfil e características adquiridas pelas políticas sociais, marcadas principalmente pelos seus efeitos reduzidos, seus baixos graus de eficácia e efetividade social. Assim, não é de se estranhar que os estudos e debates sobre as políticas sociais no nosso país tenham, por muito tempo, adquirido forte tonalidade negativa, em confronto com um tipo de *Welfare State* oposto, principalmente o inglês.

Nessas circunstâncias, segundo Draibe, Aureliano (1989), as referências aos países da América Latina em geral, e ao Brasil em particular, sugerem que a política posta em prática nesses países não configura o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social. Na melhor das hipóteses, colocam-nos como casos particulares, anômalos, dotados de tal especificidade que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais, ou então integrantes de um outro padrão de formação e implementação dos sistemas de proteção social, que tem acompanhado o desenvolvimento das sociedades e economias modernas.

No entanto, as autoras chamam a atenção para a existência de uma vasta literatura atual sobre o *Welfare State*, alertando para o fato de que, uma vez trilhado o caminho dos estudos comparados, é possível apreender o Estado protetor menos como a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, antes como um importante elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, que se manifesta ao longo do desenvolvimento capitalista.

Essa literatura¹, ao examinar comparativamente os processos históricos de formação do *Welfare State* em diversos países com diferentes graus de desenvolvimento, admitiu e concebeu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem-Estar Social. Ela tem mostrado que o *Welfare State* pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado em alguns casos, ao passo que, em outros, mostra-se mais privatista e residual; mais generoso na cobertura e na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuídos em uns, mais seletivo e assistencialista em outros; mais infenso aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral, em certas circunstâncias, mais "politizado" e clientelisticamente utilizado em outros. Em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população.

Em relação ao financiamento e ao gasto social, as diferenças também se manifestam. Em geral, os sistemas tendem a ser financiados por contribuições sociais de empregados e empregadores, mas os pesos relativos dessas contribuições, assim como a participação do Estado no financiamento do sistema, variam bastante, quando se consideram diferentes grupos de países.

No plano institucional, a montagem do aparelho burocrático-administrativo de sustentação das políticas sociais obedece a lógicas diversas e, por isso mesmo, suas atuais faces são diferentes. Existem aqueles bem organizados, ágeis e dotados de racionalidade, mas a realidade predominante parece ser a de agigantadas máquinas, marcadas por incoerências, altamente burocratizadas e feudalizadas, respondendo

muito mais a interesses corporativos que a parâmetros mais gerais de racionalidade política, de justiça e equidade social.

"A tentativa é, sobretudo, a de avançar no campo da teorização, de modo a possibilitar a construção de 'modelos' ou padrões de formação e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social relacionados com determinantes econômicos, socioculturais e políticos, capazes de oferecer graus confiáveis de explicação para a variação das tendências detectadas nas suas complexas dimensões. Muito embora este seja um esforço ainda em realização, carente de resultados mais definitivos, parece-nos permitir, ou pelo menos sugerir, a possibilidade de reavaliar o nosso 'caso' (o brasileiro)" (Draibe, Aureliano, 1989, p.89).

Nessa direção, muitas daquelas características, que pareciam compor a especificidade irreduzível do sistema brasileiro de políticas sociais, podem ser repensadas, segundo as autoras, à luz dos estudos internacionais sobre padrões de formação, desenvolvimento e crise do *Welfare State*. Em outras palavras, parece ser possível, hoje, interrogar a literatura sobre o assunto, para aí buscar instrumentos analíticos e sugestões para pensar um determinado padrão de desenvolvimento e consolidação do *Welfare State* num país como o Brasil, que moldou a face mais completa do sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo econômico concentrador e socialmente excludente.

É importante retermos, também, que a concepção adotada pelas autoras na discussão sobre o *Welfare State* no Brasil está fundamentada no entendimento de que houve uma transformação nas relações entre o Estado e a economia, que se manifesta em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Concretamente, trata-se de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação e incentivos à produção de bens e serviços sociais privados.

A introdução da política social no Brasil está relacionada a um quadro complexo de determinações que não se reduz ao nível das exigências estruturais indeterminadas. Exigências da reprodução da força de trabalho, mobilização e demanda operária, necessidades de controle social e político dos trabalhadores são postas desde o nascimento da economia exportadora capitalista, mas somente encontraram respostas do tipo orgânico e integrado, ainda que restrito, após a revolução de 1930.

Draibe, Aureliano (1989) afirmam que o conjunto da literatura sobre as políticas sociais no Brasil toma a revolução de 1930 como um marco que dá início à ação social do Estado, ainda que possa haver, evidentemente, discordância quanto ao papel por ela assumido.

Na perspectiva de Santos,² as políticas sociais assumem uma ação preventiva que as elites adotam para manter o seu *status quo*, enquanto Braga fala numa necessidade de legitimação, via massas, da estrutura de poder conformado pelo “compromisso” entre setores agrários e urbano-industriais, numa situação de crise de hegemonia.

Assim é possível afirmar que o marco do *Welfare*, entre nós, é datado da década de 30, considerando o conjunto de transformações ocorridas no Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí se iniciaram.

O período de 1930 a 1943 foi marcado pela produção legislativa que envolve, principalmente, a criação dos institutos de aposentadoria e pensões, a legislação trabalhista, mas também foi um período fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação.

No período do regime democrático (1945/1964), desenvolveu-se um movimento de inovação legal-institucional nos campos da educação, saúde, assistência social e, muito tenuamente, na habitação popular. Expandiu-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 30/43, isto é, ao mesmo tempo houve avanços no processo de centralização institucional e de proteção de novos grupos sociais dos esquemas de proteção sob um padrão, entretanto seletivo (no plano dos beneficiários), heterônomo (no plano dos benefícios) e fragmentado de intervenção social do Estado.

O período compreendido entre 1930 e 1964, por suas características, Draibe (1989) denomina-o de introdução e expansão fragmentada. A

primeira etapa desse período (de 30 a 43) refere-se à introdução e a segunda (de 43 a 64) à expansão fragmentada.

Já o período que se iniciou em meados da década de 60 e se estendeu até a década de 70, diferentemente do período anterior (30/64), foi marcado por um conjunto de medidas legislativas e por um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema político-social.

“A transformação radical ocorre porque é nesse momento que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes mas, principalmente, para a implementação posterior de políticas de massa ou de, relativamente, ampla cobertura”
(Draibe, Aureliano, 1989, p.90).

Esse correspondeu a um período de inovações em política social, uma vez que se abriu a intervenção do Estado em novo setor (habitação), se introduziram mecanismos no campo de formação do patrimônio dos trabalhadores e da chamada participação nos lucros das empresas (FGTS, PIS/PASEP) e, ainda, mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avançou na inclusão dos trabalhadores rurais, assim como se diferenciaram os planos de benefícios para trabalhadores urbanos.

Segundo Draibe, Aureliano (1989) foi com as características autoritárias e tecnocráticas³ do regime que se instalou em 1964, que se completou o sistema de *Welfare* no Brasil. Definiu-se, nesse período, o núcleo duro de intervenção social do Estado, armou-se o aparelho centralizado que suportava tal intervenção, foram identificados os fundos e recursos que apoiariam financeiramente o sistema, definiram-se os princípios de operação, e, finalmente, as regras da inclusão/exclusão social que chegaram a marcar definitivamente o sistema.

Observam-se no Brasil, especialmente a partir de meados da década de 70, tendências universalizantes de políticas, no que se refere, principalmente, à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas

sociais, à expansão massiva do sistema e à oferta de serviços sociais publicamente organizados. Mesmo com essas modificações, segundo Draibe (1988), o sistema brasileiro de *Welfare* está longe de ser caracterizado como “institucional-redistributivo”⁴ tendo antes reforçado seu caráter “meritocrático-particularista”.⁵

Assim, a expansão massiva, que ocorreu a partir de meados da década de 70, fez-se sob o padrão organizado desde 1964 e que, já no final dos anos 70 e início dos anos 80, apresentava indícios de esgotamento e crise, nos aspectos organizacionais, financeiros e sociais.

“A crise econômica desencadeada ao final da década de 70 e início da década de 80, principalmente, provocou transformações no Estado Social brasileiro. A crise econômica acelerou este processo, dadas as restrições mais gerais que impõe nos planos do emprego e da renda, assim como suas implicações sobre o financiamento do setor público em geral e das políticas sociais em particular” (Draibe, 1988, p.43).

A reestruturação efetivada naquele momento se deu sob uma orientação conservadora, não se verificando mudanças significativas nos princípios gestores do *Welfare* no Brasil.

Ao período que se iniciou em 1964 e terminou em 1985, Draibe (1988) denomina de consolidação institucional e reestruturação conservadora. A primeira etapa desse período (64 a 77) é designada de consolidação institucional, a segunda (77 a 81) de expansão massiva e a terceira (81 a 85) de reestruturação conservadora (tentativas).

Antes de passarmos ao período seguinte é importante ressaltar que a análise sobre o *Welfare State* no Brasil no pós-64 é bastante complexa.

“Foi muito difícil para os opositores do Estado autoritário abandonar a tese estagnacionista e admitir que a ‘revolução’ de 1964 havia realizado reformas econômicas com as quais foi possível vencer a crise e desencadear um vigoroso processo de expansão produtiva. Ao renderem-se aos fatos as oposições deslocaram sua crítica para o caráter excludente do desenvolvimento econômico com destaque para a redistribuição de rendas” (Draibe, Aureliano, 1989, p.156).

Assim, admitir que naquele momento as políticas sociais ganharam um novo impulso, e centrar a crítica no caráter conservador da intervenção estatal era muito difícil, não apenas diante de bloqueios ideológicos, mas, também, por causa do receio de não ser entendido e estar enfraquecendo a crítica ao regime. Nessas circunstâncias era então impossível falar-se em *Welfare State*, principalmente porque essa categoria, como já vimos, tem, entre nós, uma conotação positiva que a associa à redistribuição de renda, direitos sociais amplos etc. No entanto, atualmente podemos dizer que havia definida, no final dos anos 50, uma questão social que admitia várias alternativas. Ali estavam dadas novas necessidades de regulação social, advindas do avanço da industrialização que completou a sua última etapa (a industrialização pesada, trazendo consigo o surgimento da grande empresa oligopolista moderna e a vertebração do aparelho industrial, o adensamento do assalariado, a unificação do mercado de trabalho e o desenvolvimento da urbanização e da metropolização) e do aprofundamento futuro desse processo com o desenvolvimento de uma nova etapa do capitalismo.

Nessas circunstâncias, segundo Draibe, Aureliano (1989) o tipo de *Welfare State* dependeria, antes de tudo, da luta política.

E foi a reestruturação capitalista conservadora que imprimiu a marca meritocrático-particularista ao nosso sistema de proteção social, que tem um enorme dinamismo advindo da expansão econômica e, ao mesmo tempo, é barbaramente regressivo.

Após 1985, com o governo da Nova República, também são feitas tentativas de transformação do padrão de política social, sem que, no entanto, se tenha logrado muito sucesso.

As concepções e estratégias de política social, anunciadas pelo governo da Nova República em seus principais planos e programas, enfatizam que o resgate da chamada dívida social passaria necessariamente por uma reversão das relações entre a política econômica e social, de tal modo que a última não permanecesse, como no passado, subordinada à primeira. Assim, através de políticas ativas, de retomada do crescimento econômico, de criação de empregos, de elevação salarial e de reformas fiscais com sentido progressista, estariam dados os passos para a efetiva ampliação da ação governamental na área social.

“Coerente com essa concepção no plano da estratégia de ação, o governo definiu um programa de dupla

temporalidade, teoricamente organizado, supondo dois diferentes níveis e etapas de intervenção. De um lado, foram concebidos e postos em prática dois Planos de Emergência voltados para o combate à fome, ao desemprego e à miséria mais gritante... De outro lado, iniciou um movimento em direção ao que se poderia chamar a grande reformulação do padrão brasileiro de Estado do Bem-Estar Social” (Draibe, 1990, p.27-28).

No que se refere a esse movimento, a estratégia do executivo consistiu basicamente em propor a criação de grandes comissões setoriais responsáveis pelas proposições mais gerais de reformas nos campos da previdência social, assistência social, sistema nacional de habitação, saneamento, educação, reforma sanitária, com possíveis rebatimentos sobre as comissões de reforma administrativa e tributária.

Outro princípio norteador das estratégias de organização da proteção social, naquele momento, pelo menos em nível do discurso, foi a descentralização, com forte tendência para a municipalização, a integração dos serviços sociais e benefícios sociais face às clientelas dadas e à participação popular nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais.

Segundo Draibe(1990), aí está presente uma concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir bens e serviços sociais. Assim, os documentos oficiais passam a incorporar a tese de que fossem retiradas, de vez, para sempre, as políticas sociais do mundo do assistencialismo, da tutela e manipulação, do clientelismo e do arbítrio, afirmando a concepção de direito social da cidadania aos benefícios e serviços sociais públicos.

No entanto, essas autoras, ao fazerem um balanço da política social da Nova República, principalmente nos períodos 85/86, classificam-na como negativa e desanimadora.

“... os modestos programas de prioridades sociais apresentaram resultados bastante aquém das metas anunciadas e, o que é pior, a própria ausência de avaliações e acompanhamento, assim como de sua continuidade após 1986, sugerem que teriam sido ainda ineficazes mesmo que contassem com mais recursos” (Draibe,1990, p.18).

Finalmente, os princípios e concepções proclamados, principalmente aqueles referentes à descentralização, participação e integração, ficaram prejudicados, uma vez que, de fato, as reformas não foram efetivadas, com exceção do SUDS.

Mas, segundo Draibe (1990), inegavelmente a Nova Constituição⁶ representou um avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. As modificações constitucionais parecem, à primeira vista, projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no País. É preciso ficar claro que a autora está apontando, apenas, uma tendência em um texto escrito, no início do ano de 1990, antes mesmo da elaboração da legislação complementar que serviria de instrumento de detalhamento dos direitos “assegurados” na Constituição.

A esse período que se inicia em 1985, Draibe, Aureliano (1989) denominaram de reestruturação progressista (tentativas).⁷

PARTICULARIDADES E TENDÊNCIAS

É preciso apreender a especificidade do *Welfare State* brasileiro. Nesse sentido é importante destacar que o capitalismo brasileiro⁸ definiu um caminho conservador de “progresso social”. Com isso, Draibe, Aureliano (1989) querem enfatizar que: a) o rápido desenvolvimento econômico provoca uma acelerada e profunda transformação da estrutura social; b) essa transformação traduz-se em uma mudança da estrutura de emprego – a criação de empregos se expressa socialmente em um processo de mobilidade social ascendente; c) mas, por outro lado, vigoram baixos salários para amplos contingentes de trabalhadores, ao mesmo tempo que milhões permanecem subempregados nas cidades ou inteiramente marginalizados no campo.

É evidente que essa situação é inteiramente distinta do quadro histórico do *Welfare State* dos países desenvolvidos. Como se sabe, as políticas sociais de Bem-Estar surgem simultaneamente a uma situação de pleno emprego que, acompanhada de uma subida persistente do salário real, eleva os níveis de vida da esmagadora maioria da população. Aqui

no Brasil, no entanto, a situação é adversa. Para a grande maioria, os salários são baixos e, para uma parte expressiva, não há emprego regular.

“No Brasil: a própria base contributiva (o salário) per capita é relativamente estreita, se tomarmos a área da seguridade social. Conseqüentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios sociais são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam; a política assistencial voltada ao combate da miséria absoluta fica ‘sobrecarregada’, por ter de enfrentar as carências de, digamos, um terço da população; há, também, dois terços que, mesmo empregados e recebendo regularmente salários, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna” (Draibe, 1989, p.150).

É preciso ter presente, porém, que os recursos fiscais disponíveis para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os recursos previdenciários são poucos, porque o sistema tributário expressa o “grande pacto” que engloba todas as frações e camadas da classe proprietária, quer eximindo-as da contribuição fiscal justa, quer privilegiando-as com incentivos e subsídios.

Além dessa característica, o *Welfare State* no Brasil, segundo Draibe, Aureliano (1989), tendeu a adquirir, desde a fase de sua introdução, conotação corporativista, característica, aliás, que freqüentemente marca os sistemas de base meritocrático-particularista. Mas talvez seja, na visão das autoras, o caráter clientelista⁹ aquele que mais fortemente afeta a dinâmica do nosso sistema de política social.

Nessa direção, é pertinente lembrar que desde a fase de sua introdução, tem-se conhecimento das relações privilegiadas, principalmente no caso da Previdência Social, entre burocratas dos Institutos, do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias (especialmente o PTB). Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, finalmente, tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) a área do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais. O clientelismo afetou, também, a educação e o financiamento do sistema financeiro de habitação.

As autoras ressaltam, no entanto, que certas tendências universalizantes, em termos de cobertura e benefícios, foram sendo introduzidas no sistema. No campo da seguridade social, a unificação do IAPs, sob o INPS, homogênea e universaliza direitos, pelo menos para todos os assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho. Em relação à saúde, desde fins dos anos 70, via medicina previdenciária, abre-se o atendimento de urgência a toda a população. No caso da educação, a extensão da obrigatoriedade para oito anos, introduzida na década de 70 com a Lei 5.692/71, amplia um direito já constante da 1ª Constituição Republicana.

As inovações na política do *Welfare* ocorrem nos planos político, social e nas relações entre o Estado e o setor privado, e são inovações que se verificam em todos os Estados sociais, guardadas, evidentemente, as suas particularidades.

No plano político, a forte tendência que se manifesta é a descentralização política e administrativa que no Brasil, além de ter sido forte bandeira de luta dos reformadores, assinala, também, o sentido do movimento de mudança que já vem se verificando, por exemplo, na política de saúde, nos programas de merenda escolar, em programas assistenciais etc.

No que se refere ao plano social, a inovação é a elevação do grau de participação popular em diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas. No Brasil, ideologizado ou não, a participação tem constituído a expressão de novas formas de sociabilidade. A intensificação da ação e da participação dos "clientes" nas políticas de *Welfare* parece estar constituindo tendência a diminuir o grau de passividade com que anteriormente eram recebidas.

As alterações que vêm ocorrendo nas relações entre o Estado e o setor privado, no campo das políticas sociais, denotam uma inclinação para mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais. Isto é, estão em curso processos sociais que tendem a alterar as relações dos equipamentos sociais entre o Estado e o mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro. No Brasil, as chamadas formas alternativas (os mutirões e a auto-construção, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança etc.) são exemplos que se multiplicam e que correspondem

a formas de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações e de organizações voluntárias e redes de organizações não governamentais no encaminhamento das políticas sociais. Assim, onde antes predominava o Estado ou o mercado, um espaço passa a ser ocupado por novas formas de “solidariedade social.”

A forma como o Estado se faz presente, segundo Draibe (1988), vem se alterando, ainda que de forma lenta, pela introdução de mecanismos como os *tickets*, os cupons, as transferências em dinheiro, mecanismos esses que, permanecendo sob a responsabilidade do Estado, diminuem o grau em que ele mesmo, sob suas formas centralizadas e burocratizadas, opera as políticas. Essas formas têm sido justificadas pela vontade de desburocratizar e desestatizar a política, de ampliar o grau de individualização e liberdade do usuário e por razões econômicas.

No Brasil, os *tickets*-refeição, o vale transporte, o cupom do leite, os auxílios em dinheiro às famílias (por exemplo, para responderem a domicílio pela guarda de seus filhos antes internados em instituições públicas—FEBEMs), as subvenções a associações filantrópicas prestadoras de serviços sociais são todos exemplos que justificam pelos mesmos argumentos anteriormente enumerados.

Outra alteração ocorrida no Brasil foi o crescimento dos programas assistenciais do governo sem base contributiva, no que se refere, principalmente, à distribuição gratuita de bens *in natura* à população pobre, além dos incontáveis programas de assistência e promoção social em, praticamente, todas as áreas. O “assistencialismo” que vem marcando o crescimento do *Welfare* brasileiro não é, no entanto, uma exclusividade da nossa realidade, estando presente atualmente em toda parte.

Finalmente, é interessante ressaltar uma outra tendência que, segundo Draibe (1988), vem se manifestando e começa a emergir no Brasil. Essa tendência diz respeito à possibilidade de garantir a todos os cidadãos uma renda mínima, um salário social.

"Hoje, as justificativas mais correntes da introdução do mínimo social remetem à tese geral da garantia dos direitos sociais básicos a todos os cidadãos. Mas remetem muito particularmente ao reconhecimento de que há formas de pobreza, marginalidade, não integração (...) que não foram e dificilmente serão amenizadas e superadas pelos

mecanismos tradicionais das políticas sociais”
(Draibe, 1988, p.33).

No Brasil, não existe formalmente definida uma renda mínima¹⁰ garantida a todos os cidadãos. Entretanto, a renda mensal vitalícia, do regime da Previdência social urbana, alocada a idosos que não contribuíram no passado, e que foi ampliada pela nova Constituição a todos os idosos e aos deficientes físicos, enquanto concepção, na opinião de Draibe (1988), aproxima-se de um salário social mínimo.

Por último, é importante ressaltar que o *Welfare State* no Brasil, pelas especificidades apresentadas, e aqui resumidamente sistematizadas, no entender de Draibe (1988), leva-nos a sublinhar a ausência de um verdadeiro futuro social-democrata no nosso país, quando visto pelo prisma do padrão de política social com que poderemos e haveremos de conviver.

Nessas circunstâncias, parece que as nossas possibilidades de seguir por uma trilha que nos leve à construção de um *Welfare* do tipo institucional-redistributivo estão cada vez mais distantes das nossas possibilidades. Isso porque, segundo Draibe (1988), a nossa realidade parece contrapor-se, no geral, à tendência mais profunda de transformação do tempo de trabalho; porque nos defrontamos com as fortes e contemporâneas demandas por descentralização, participação, desburocratização, individualização, não-massificação, demandas estas que impulsionam a busca de fórmulas alternativas, não estatais, de acesso a bens e serviços sociais; e, finalmente, pelas previstas dificuldades de financiamento, o padrão social-democrata do pós-guerra de *Welfare State* parece constituir uma realidade que não se edificará entre nós.

No entanto, a autora ressalta que “no cenário mais otimista ‘ajustaremos’ nosso futuro Estado de Bem-Estar às características que os *Welfare States* parecem estar adquirindo nestas últimas décadas do século” (Draibe, 1990, p.62). Essas características dizem respeito: à delimitação de um patamar mínimo de prestação de serviços sociais universais, mas possivelmente menos generoso do que aquele que se prometeu no passado; à definição de um conjunto de prestações-seletividade distribuído à população carente; à abertura de espaços para prestações sociais estimuladas e reguladas pelo Estado, mas produzidas e geridas sob duas formas, quais sejam: as exclusivamente mercantis e as organizadas pelas redes solidárias voluntárias.

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL: (des)caminhos de uma "solução"

Numa visão de síntese, podemos dizer que o Estado do Bem-Estar Social é considerado por Offe como sendo uma fórmula capaz de criar, nas sociedades capitalistas, mecanismos capazes de propiciar assistência e apoio aos cidadãos que, atingidos pelos riscos próprios das sociedades de mercado, vão se proletarizando passivamente. Mais especificamente, esse padrão de organização estatal se desenvolve com vistas a buscar o abrandamento dos conflitos entre as classes, a superar as causas dos conflitos destrutivos, bem como eliminar as contradições próprias do Estado do capitalismo liberal.

É importante ressaltar que, na perspectiva de Offe, o Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e de normas e códigos formais e informais que compõem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Essa organização estatal protege e sanciona as instituições sociais que constituem o requisito institucional para a dominação do capital.

Na visão do autor, o Estado não defende nem atende a interesses específicos de classe, não sendo, por isso, um instrumento de uma classe contra outra. Ao contrário, ele atende aos interesses comuns de todos os membros de uma sociedade de classes.

A política social, nesse contexto, passa a ser encarada como sendo a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado, assumindo, assim, papel primordial em decorrência da destruição das formas de trabalho e de sobrevivência, provocada pelas modificações ocorridas no processo de trabalho no contexto da industrialização, o que tem resultado no desenvolvimento de uma proletarização passiva em larga escala.

O Estado, através das políticas sociais de Bem-Estar, tem, portanto, a tarefa de criar mecanismos capazes de integrar a força de trabalho no mercado de trabalho, uma vez que ela não tende normalmente a reingressar, por si só, nesse mercado.

Ressaltamos, ainda, que Offe assume claramente a defesa em prol do Estado do Bem-Estar Social, declarando, inclusive, que, nesse momento, ele se constitui na única alternativa viável a ser buscada, apesar de admitir

a existência de uma crise fiscal e de legitimação (principalmente) que vem atingindo atualmente esse padrão de organização estatal.

No tratamento dado à questão do *Welfare State* no Brasil, os autores partem da premissa de que para pensar esse tipo de Estado para a nossa realidade é preciso apreendê-lo menos como o padrão clássico assumido nos países desenvolvidos, principalmente aqueles de orientação social-democrata no pós-guerra, e mais como um importante elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, que se manifesta ao longo do desenvolvimento capitalista.

Assim, a discussão empreendida por esses autores está assentada no entendimento de que vêm ocorrendo, no Brasil, desde a década de 30, transformações nas relações entre Estado e economia, que se manifestam em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Trata-se, segundo eles, de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados, na regulação e incentivos à produção de bens e serviços sociais privados.

Os autores apontam uma certa tendência de evolução no Brasil de um padrão de *Welfare* do tipo meritocrático-particularista para o tipo institucional-redistributivista, ressaltando, no entanto, que o caminho que estamos trilhando nos coloca, cada vez mais, distante desse último tipo de *Welfare* que marcou essencialmente as experiências dos países desenvolvidos no pós-guerra, e que também estão em crise.

Ressaltam, também, que o nosso modelo de Estado do Bem-Estar Social é historicamente perpassado por políticas extremamente corporativistas, porém a sua característica mais acentuada parece ser o clientelismo.

No entanto, principalmente, Draibe defende que é possível situar, numa visão mais otimista, o nosso futuro *Welfare State*, no cenário geral, assumindo características coerentes com a tendência mais ampla que o *Welfare* vem adquirindo nas últimas décadas deste século.

Essas características se referem, essencialmente: à delimitação de um patamar mínimo de prestação de serviços sociais universal, mas

menos generoso do que aquele que se prometeu no passado; à definição de um conjunto de prestações-seletividade distribuído à população carente; à abertura de espaço para prestações sociais estimuladas e reguladas pelo Estado, porém produzidas e geridas sob a forma exclusivamente mercantil ou organizadas pelas redes solidárias voluntárias.

A partir das idéias aqui sumariadas, buscamos sistematizar alguns elementos de uma reflexão, cujo conteúdo pretende expressar as nossas inquietações sobre o tema em estudo.

Sob a nossa ótica, o padrão do Estado do Bem-Estar, tal como foi concebido e posto em prática no período do pós-guerra, está em crise, a qual está circunscrita a um padrão de financiamento que se esgotou em decorrência de uma crise fiscal e de legitimação.

O padrão clássico de *Welfare State*, que ganhou ampla aceitação e foi vitorioso nos países do primeiro mundo, desenvolveu-se, principalmente, em períodos de grande crescimento econômico. Nessas circunstâncias o Estado passou a financiar amplamente a reprodução do capital e da força de trabalho.

No nosso entender, essa política posta em prática nesses países promove uma melhoria das condições de vida de amplos setores da classe trabalhadora em todos os sentidos, apesar de permanecer a diferenciação de acordo com a qualificação e o tipo de trabalho realizado. Mas é oportuno lembrar que ela financia enormemente o capital e serve de substrato ideológico para garantir a manutenção da sociedade capitalista, agora em um “novo” patamar: o “capitalismo humanizado”.

Dáí, a tão decantada propaganda que colocava o Estado do Bem-Estar Social, nos moldes como vinha sendo desenvolvido na Europa, como o modelo capaz de propiciar ao cidadão os seus direitos fundamentais de liberdade e bem-estar, levando-o, assim, a gozar de plena cidadania. Nesses termos esse padrão estatal teria sido capaz de pôr fim aos conflitos sociais e promover a harmonia entre o capital e o trabalho. A luta de classes estava superada e estavam postas as condições objetivas para a realização plena de uma nova relação de fraternidade entre os homens, independente de sua condição de classe.

Parece, portanto, que a história tem colocado novas realidades que põem em cheque tais formulações. É impossível negar os “avanços” decorrentes da concretização das políticas próprias do *Welfare State*, mas é verdade, também, que a tão propalada harmonização entre capital e

trabalho parece estar longe de se realizar, mesmo nos países do primeiro mundo, perpassados atualmente por crises e conflitos que se expressam em várias áreas, entre os quais destaca-se a impossibilidade de pôr em prática a política de pleno emprego, em decorrência das mudanças verificadas no processo de trabalho com a introdução de mecanismos de automação, próprios da chamada terceira revolução industrial.

A crise do Estado do Bem-Estar Social, como já afirmamos, não é de natureza exclusivamente fiscal, sendo decorrente, também, de uma certa perda de legitimação. Em toda a Europa, por exemplo, é clara a deserção do eleitorado que, tradicionalmente, votava em partidos de orientação social-democrata e trabalhista, que historicamente apoiaram e sustentaram politicamente o *Welfare*, em direção a partidos conservadores que fazem críticas radicais a tal tipo de intervenção estatal e defendem ferrenhamente a total liberdade de mercado.

Como vimos no decorrer deste trabalho, apesar de reconhecerem a crise do *Welfare State*, os seus defensores apontam-no como a única alternativa possível para a história da humanidade. Eles insistem na perspectiva de que o Estado do Bem-Estar Social não atende a interesses particulares de uma classe, mas de todos numa sociedade de classe.

Na nossa compreensão, o Estado do Bem-Estar Social parece atender aos interesses de todos, na medida em que tem uma proposta ampla que engloba tanto a reprodução do capital como da força de trabalho. Porém, é essencial ressaltar que isso não elimina o caráter de classe do Estado, não no sentido restrito de comitê da burguesia. Ao delimitar esse padrão de financiamento, o Estado o faz para garantir o *status quo* da sociedade de classes, garantindo, em última análise, a reprodução de uma sociedade calcada na desigualdade e na exploração, mas que, aparentemente, é igualitária e harmônica, ao garantir um mínimo para "quase todos".

A garantia do mínimo para todos parece estar ameaçada, inclusive nos países do primeiro mundo, na medida em que a demanda por serviços e bens públicos vem crescendo em função da desmercantilização da força de trabalho, por um lado, e por outro, pela retração do Estado no que se refere ao financiamento das políticas de caráter social e sua ampliação no setor de tecnologia de ponta que favorece diretamente ao capital. Parece, pois, que a crise do *Welfare State* se expressa com mais ênfase do lado da reprodução da força de trabalho do que do lado do capital.

Esse estreitamento das políticas sociais é a expressão da crise do padrão de *Welfare* do tipo institucional redistributivo, principalmente no que se refere à centralização e universalização dos serviços para setores mais amplos da população. O Estado, em decorrência da crise fiscal e do aumento da demanda por serviços públicos, mostra-se incapaz de manter os ganhos nos níveis já atingidos nos países desenvolvidos. São exemplos claros dessa tendência as políticas postas em prática recentemente pelos governos Reagan e Thatcher, que assumiram claramente uma perspectiva neoconservadora de retração do Estado em relação à seguridade social (seguro desemprego, por exemplo), o que vem, de certa forma, marcando a atuação de seus sucessores.

Obviamente, a condição de cidadania que serviu de base para a edificação do tipo clássico de *Welfare* (classificado por Ascoli, 1984, como institucional-redistributivo), voltado para garantir a todos os cidadãos amplos bens e serviços produzidos e criados pelo Estado e distribuídos gratuitamente com base em critérios universalistas, está, historicamente, sendo posta em cheque pelas contradições próprias da sociedade organizada, tendo por base a valorização do capital. Esse padrão foi exequível até o momento em que o processo de acumulação suportou financiar, em decorrência do grande crescimento econômico, um certo nível de bem-estar, sem ameaçar, no entanto, as taxas de lucro.

É importante sublinhar que no contexto da política de bem-estar desencadeada, principalmente no período do pós-guerra, o Estado passou a ter um papel fundamental na promoção e garantia da “cidadania”. O modelo centralizado e burocratizado apresentou-se, naquele momento, como sendo a alternativa “capaz” de “igualar” todos os cidadãos, pôr fim aos conflitos e promover a redistribuição de renda, realizando assim o cidadão na sua plenitude.

Entretanto, mesmo reconhecendo os ganhos sociais advindos de tal política, é preciso ressaltar que a cidadania, nos termos em que estava expressa normalmente no bojo do ideário que sustentou as políticas de bem-estar, está longe de ser alcançada. No final do século XX não são raras as evidências de que na maioria dos países do primeiro mundo as condições de vida de certos setores da população são cada vez mais precárias, denotando, dessa forma, a implantação de um sistema social que produz cidadãos e “cidadãos”, ou seja, uma realidade em que temos cidadãos de várias categorias. Essa parece ser, portanto, a “cidadania”

possível mesmo nos chamados países desenvolvidos que enfrentam, como já frisamos, o problema da desmercantilização crescente da força de trabalho, provocando o aumento da demanda por bens e serviços. Ao mesmo tempo, o Estado se move no sentido de reduzir a amplitude das políticas sociais, cedendo “espaço”, inclusive, a outras organizações não governamentais e à iniciativa privada.

Nesse cenário de crise fiscal e de legitimação começam a tomar corpo e ganhar adeptos as idéias de descentralização, participação e de autogestão para gerir e administrar a política social de bem-estar, agora não mais da abundância, que caracterizou o seu período áureo, mas da escassez própria do momento de crise. Assim, parece ser possível aventar a hipótese de que estão se constituindo “novos” padrões de políticas de *Welfare*, diversos daquele do tipo clássico, que indicam uma mudança no comportamento do Estado, tanto na concepção como na gestão das políticas públicas, adequando-as às circunstâncias do momento atual. O eixo da “cidadania” fica, assim, deslocado do atendimento amplo às necessidades básicas do cidadão (política centralizada do *Welfare*), para o atendimento mínimo com participação dos clientes sob a custódia direta ou indireta do Estado.

No Brasil, não é pertinente discutirmos o *Welfare*, tomando como referência o padrão clássico próprio dos países desenvolvidos, uma vez que, historicamente, o nosso modelo de política social não adquiriu características que o aproximassem de tal padrão. Assim, entre nós, só é possível falar em *Welfare State* considerando-o como uma política de financiamento imanente à natureza mesma do capitalismo na sua fase monopólica, que vai assumindo características particulares de acordo com as especificidades do desenvolvimento de cada país.

No quadro brasileiro, o padrão de financiamento adotado pelo Estado tem favorecido ao capital em detrimento do trabalho, com muito mais ênfase do que nos países do primeiro mundo. Ele desenvolveu, de um lado, uma ampla política de beneficiamento do capital especificamente no que concerne ao investimento na indústria de base, aos juros subsidiados, aos empréstimos a fundo perdido e à tecnologia. Do outro lado, pôs em prática uma política social seletiva e assistencialista perpassada, por sua vez, pelo clientelismo e agravada pela corrupção.

Não desconhecemos, no entanto, que gradativamente o Estado brasileiro vem ampliando a oferta de bens e serviços públicos, pelo menos

em termos quantitativos, em alguns setores e para algumas faixas da população, porém são serviços de qualidade extremamente precária (por exemplo, saúde e educação básica). Ao lado dessa ampliação seletiva assistimos, também, a uma certa tendência, mais ao nível do discurso do que da prática, para criar mecanismos de participação popular na gestão e controle das políticas sociais. É verdade, porém, que elas continuam marcadas, como já nos referimos, pelo clientelismo e pela corrupção.

Em relação ao financiamento do capital, existe uma forte tendência para aumentar os gastos com tecnologia, com vistas a modernizar a indústria e buscar um padrão de competitividade no cenário internacional, guardadas, é claro, as especificidades próprias do nosso padrão de desenvolvimento.

Enfim, a questão que nós colocamos é a seguinte: numa realidade marcada pela constante busca da modernização econômica – que demanda cada vez mais investimento em ciência e tecnologia capazes de garantir a reprodução do capital – e pela conseqüente desmercantilização da força de trabalho, é possível, ao Estado, suportar os dois lados da gangorra, assegurando um patamar de bem-estar mínimo do lado do trabalho e uma valorização satisfatória do lado do capital?

Se a resposta a essa indagação for afirmativa, estaremos diante de uma situação em que o Estado, através de sua política social, põe as condições mínimas para a concretização da “cidadania”, ainda que ela seja perpassada pela desigualdade de oportunidades e de atendimento aos direitos do cidadão.

Se a resposta for negativa, como certamente será para o caso brasileiro, no que se refere, essencialmente, ao padrão de financiamento das políticas sociais, estaremos diante de uma realidade impregnada de um conjunto de contradições que nos colocam diante de um horizonte bastante sombrio no que se refere à realização da cidadania. Esta nossa afirmação se baseia no fato de que grande parte da população vive em situação de miséria, parasitando fora do sistema produtivo e sem acesso aos bens e serviços decorrentes de tais políticas. Muitas vezes, o único ato de cidadania por ela praticado é o de votar nas eleições, o que, apesar de sua importância, não representa quase nada em relação aos direitos do cidadão. Já os setores que permanecem engajados no processo de trabalho enfrentam hoje condições de trabalho precárias, salários aviltados e jornadas extremamente longas.

Diante de tais circunstâncias, fica complicado fazermos referência ao Estado do Bem-Estar no Brasil, uma vez que a política posta em prática, apesar de trazer no seu bojo algumas características do *Welfare*, tem demarcado mais uma situação de mal-estar do que de bem-estar para amplos setores da sociedade.

Assim, seria mais plausível, no nosso entender, falarmos de um Estado que vem, historicamente, adotando um padrão de financiamento público da economia capitalista. Temos no Brasil uma esfera pública que passou a ser o pressuposto da reprodução privilegiada do capital, de um lado, e, de outro, da reprodução seletiva e limitada da força de trabalho.

NOTAS

1. BRIGGS, 1961; TITMUS, 1963; WILENSKI, 1975; FLORA, 1981; ALBER, 1986 (todos indicados por Draibe, Aureliano).
2. SANTOS, 1979; BRAGA, 1981 (ambos citados por Draibe, Aureliano).
3. Covre, em seu livro *A fala dos homens*, principalmente no capítulo "Direitos sociais: distributivismo versus produtivismo", faz uma excelente discussão sobre a questão dos direitos sociais no período de 64 a 81.
4. O modelo institucional-redistributivista concebe o sistema de *Welfare* 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. Apoiar-se na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação tal de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, a atual ou futura. Este é o padrão social-democrata de *Welfare State*.
5. O modelo meritocrático-particularista fundamenta-se na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de *Welfare*, por importante que seja, é tão-somente complementar às instituições econômicas. Essa concepção configura o padrão conservador de bem-estar social. (Definições formuladas por Draibe (1988) a partir dos trabalhos de Titmus (1963) e Ascoli (1984).
6. É inegável que a Constituição de 1988 incorporou um grande número de propostas de ampliação dos direitos sociais. Dentre outros, podemos destacar:

o seguro desemprego, a participação nos lucros das empresas, a livre associação sindical, a eleição de representante de trabalhadores para manter entendimentos diretos com o empregador, a assistência gratuita aos filhos dos trabalhadores com até 6 anos de idade, a ampliação de direitos aos trabalhadores domésticos, a determinação de que nenhum trabalhador deve ganhar salário inferior ao mínimo, a inclusão de mecanismos de soberania popular como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a universalização da cobertura e do atendimento pelo sistema de seguridade social, a uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbana e rural, a descentralização da gestão administrativa, a progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino pré-escolar para todas as crianças de 0 a 6 anos, o direito público subjetivo à obrigatoriedade do acesso ao ensino. Chamamos a atenção, no entanto, para o fato de que grande parte dos ganhos conquistados, e formalmente incluídos na Constituição de 1988, não foram postos em prática ou foram, em alguns casos, apenas para determinados setores da sociedade. A seletividade/exclusão continuam sendo, no nosso entender, a marca registrada das políticas sociais, no Brasil.

7. Parece correto afirmar que, com o governo do "Brasil Novo", se instaura em nosso país um novo padrão de políticas sociais, marcado por uma direção claramente neoconservadora.
8. Para maiores detalhes sobre a natureza do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, consultar **A Fala dos Homens**, principalmente o capítulo Monopolismo: "capitalismo social" de Maria de Lourdes M. Covre.
9. A corrupção é uma outra característica que, a nosso ver, marca fortemente as políticas públicas no Brasil. Ela sempre esteve presente, de uma forma ou de outra, no cenário do nosso país; porém, atualmente, vem se expressando de forma escancarada, em quase todos os setores do governo, sendo mais acentuada na área da seguridade social (rombo na previdência, compras sem licitação e superfaturamentos, por exemplo).
10. A esse respeito, achamos interessante registrar que no dia 16 de dezembro de 1991, às 23h30min, foi aprovado no Senado projeto do Senador Eduardo Suplicy que cria o imposto de renda negativo e renda mínima para todo o trabalhador brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COVRE, M. L. M. *A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático (1964-81)*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. *O que é a cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: PARA a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. IPEA/IPLAN, 1990, p. 1-66.
- _____. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. (S.l.:s.n.), 1988. (Mimeo). Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, out. 1988.
- DRAIBE, S. M., AURELIANO, L. A especialidade do Welfare State brasileiro. In: REFLEXÕES sobre a natureza do bem-estar. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, p. 85-178.
- DRAIBE, S. M., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 5, n. 6, p. 53-78, mar. 1988.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set. 1987.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, p. 53-76, out. 1988.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1988a.
- _____. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid. Sistema, 1988. : Neocorporativismo: notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática.
- _____. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989b. v. 1: a crise.
- _____. _____. 1991, v. 2: perspectivas.
- OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- VACCA, G. Estado e mercado, público e privado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 151-164, set. 1991.