

## ***Sistemas de Proteção Social em Cenários Emergentes***

Vera Maria Ribeiro Nogueira<sup>1</sup> Ivete Simionatto<sup>2</sup> Regina Célia Tamaso Miotto<sup>3</sup>

### **INTRODUÇÃO**

Este trabalho discute aspectos relacionados às novas tendências de proteção social nas sociedades pós-industriais. Situando-se como um ensaio teórico aponta a interlocução entre autores que vem se sobressaindo na análise da sociedade contemporânea e buscando explicações para os cenários emergentes que despontam nos países capitalistas ocidentais. A mundialização da pobreza torna supérflua uma discussão sobre a atenção social nos países emergentes ou em via de desenvolvimento. Atualmente há um relativo consenso de que todas as sociedades ocidentais apresentam sintomas de esgotamento da proteção social oferecida pelo Welfare State. Na base da discussão encontra-se a concepção de direito e o alcance ou o limite dos direitos sociais frente aos direitos civis e econômicos, que é uma das questões abordadas no texto, além da necessária incursão nos aspectos democráticos que podem estar sob ameaça ao se diluir os laços de solidariedade nacional e ampliarem-se os laços construídos pela ordem mercantil.

### **UM ESTADO EM CRISE**

O Estado de Bem Estar que estruturou, no período pós-guerra, as economias desenvolvidas ocidentais, entrou em crise no final da década de 1970. Na opinião de Navarro (2000a), em um período histórico curto, o pensamento neoliberal, auxiliado pelo que o autor denomina *caixas de ressonância*, controladas pelos centros financeiros e econômicos dos países desenvolvidos do mundo ocidental,

---

<sup>1</sup> Mestre em Serviço Social pela PUC-SP e Doutora em Enfermagem pela UFSC - Brasil Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – [vera@mbx1.ufsc.br](mailto:vera@mbx1.ufsc.br), Florianópolis, Brasil. XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. La cuestión Social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana. San José, Costa Rica, 2004.

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUC-SP e Pós-Doutorado no European University Institute-Itália. Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, [isimion@mbx1.ufsc.br](mailto:isimion@mbx1.ufsc.br) Florianópolis, Brasil.

<sup>3</sup> Mestre em Serviço Social e Doutora em Ciências Médicas pela UNICAMP- SP. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – [miotto@amja.com.br](mailto:miotto@amja.com.br) Florianópolis, Brasil.

tornou-se hegemônico. Vêm influenciando as políticas econômicas e impondo alterações severas no encaminhamento das políticas sociais.

El pensamiento neoliberal no Estado sólo un pensamiento económico, es primordialmente un sistema político. Sus objetivos, así como su reproducción, exigen un discurso y una práctica política que niega lo político. En realidad, sostiene que los condicionantes económicos internacionales determinan un camino único a seguir, independientemente de la orientación política que governe (Navarro, 2000: 35).

A centralidade do pensamento neoliberal tinha, como foco central, a crise do Estado de Bem Estar que, segundo interpretam Draibe e Henrique (1988: 53),

ao pôr a nu todas as tensões estruturais do *Welfare State*, encaminharia necessariamente soluções negadoras daquele, fosse o fim dessa forma de regulação e, então, segundo os conservadores, uma volta aos sadios mecanismos do mercado, ou a edificação de uma nova estrutura, segundo os progressistas, mas próxima do que entendiam ser uma sociedade do bem-estar, assentada sobre um novo tipo de sociabilidade.

A partir de então, paulatinamente, vai se organizando um coro de críticas e dúvidas quanto a sua eficácia e irrompendo-se manifestações de descontentamento partindo de grupos políticos da esquerda e da direita.

A crise atual, segundo Adam Przeworski e Michael Wallerstein (1988)<sup>4</sup>, coloca o capitalismo democrático na encruzilhada, e os rumos a serem tomados deverão trazer novos olhares ao que se argumentou, até hoje, sobre sua gênese e determinação, alterando antigas posições e reescrevendo novas.

Claus Offe (1994, 1989) e Draibe e Henrique (1988b), entre outros autores<sup>5</sup>, analisam o que denominam contradição ou crise do *Welfare State*, integrando aspectos econômicos e políticos e incluindo visões e críticas políticas da esquerda e da direita.

Relata Offe (1994; 1989), que até 1970 o Estado de Bem-Estar, a despeito das condições de guerra e do pós-guerra, conseguiu manter períodos de prosperidade e crescimento econômico, além de inovações e benefícios de ordem social. Suas múltiplas finalidades e seu caráter multifuncional, sua capacidade para intervir simultaneamente em muitas áreas e em muitas frentes, tanto no domínio econômico como político, mediando estratégias conflitivas, fizeram que o mesmo fosse atrativo para uma ampla aliança de forças políticas extremamente

---

<sup>4</sup> O artigo em que apontam o que denominam de encruzilhada do capitalismo foi escrito em 1982 e publicado no Brasil em 1988.

<sup>5</sup> Grande número de cientistas políticos e analistas econômicos se debruçaram sobre a propalada crise do Estado de Bem-Estar. Entre estes se destacam: Claus Offe (1994), Vicenç Navarro (2000a, 2000b), Pierre Rosanvallon (1981, 1998), Gosta Esping-Andersen (2000, 2001), Anthony Giddens (1996), Adam Przeworski e Michael Wallerstein (1988). No Brasil, entre os autores que mais têm publicado sobre o mesmo tema, situam-se Sonia Draibe e Wilnes Henrique (1988), Paul Singer (1994), Gilberto Dupas (2001), José Luís Fiori (1995) e Laura Tavares Ribeiro Soares (1999). Igual preocupação integrou as agendas da OCDE, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco de Reconstrução Mundial (BIRD) a partir de 1970.

heterogêneas. Interpreta Offe, que o próprio crescimento do Estado de Bem Estar foi, e vem sendo, a causa da explosão de suas contradições e dos ataques das forças políticas de esquerda e de direita.

Para Offe (1994) as sociedades capitalistas se estruturam sobre a base de uma distribuição desigual de propriedade e o princípio organizativo do mercado é universal. Esse princípio mercantil, que inclui a mercantilização da força de trabalho, se fez dominante porque se liberou de qualquer restrição normativa ou coerção política, exigindo, entretanto para seu funcionamento um conjunto de instituições socializadoras e um sistema legal. Afirma taxativamente que “una sociedad basada sobre intercâmbios de mercado no puede funcionar sin el sistema familiar y el sistema legal (Offe, 1994: 45). É esse conjunto articulado que perde sua capacidade de *manejo da crise*.

Analisando o ataque proveniente das forças políticas conservadoras, sugere que o crescimento dessas críticas decorre da aguda recessão econômica que se abateu sobre os países ocidentais, a qual viabilizou o ressurgimento das doutrinas econômicas monetaristas e um *neo-laissez faire*. Tanto uma como a outra apontam que a intervenção estatal impede que as *forças sociais de paz e progresso*, ou seja, as forças do mercado, operem de modo apropriado.

Os conservadores argumentam que dois fatos concorrem para tal: a carga fiscal e as normatizações atribuídas ao capital, desestimulando os investimentos, e a garantia de direitos e de poder coletivo aos trabalhadores, que equivalem a um desincentivo para o trabalho. Portanto,

tomados conjuntamente, ambos efectos conducen a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas, de ‘sobrecarga en la demanda’ económica (conocida como inflación) y a una sobrecarga en la demanda política (ingovernabilidad), que cada vez pueden satisfacerse menos por medio de la producción disponible (Offe, 1994: 138).

Vicenç Navarro (2000a, 2000b) vem, sistematicamente, argumentando pelo eixo econômico, o que considera o suposto êxito neoliberal. É em suas últimas publicações<sup>6</sup> que tem mais a oferecer ao debate.

Em relação ao crescimento econômico e controle da inflação, evidencia que na década de 1960, em plena vigência da política keynesiana, as taxas de crescimento foram superiores às obtidas em 1980, quando os países da OCDE já haviam adotado as premissas econômicas da nova ordem liberal. Alega, ainda, que não há comprovações empíricas de que o aumento da taxa de lucro conduza a um aumento de inversão.

Draibe e Henrique (1988b) resgatam outra crítica para a crise do Estado de Bem Estar, relacionada à ampliação demasiada da proteção social e que é veiculada especialmente pelos representantes da direita política. Em outros termos, devido à força política dos grupos organizados e a necessidade de legitimação política da

---

<sup>6</sup> Notadamente em seus livros *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, publicado em primeira edição em 1997 e atualizado na terceira edição em junho de 2000, e *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, publicado em 2000.

elite estatal, cada vez mais as demandas vão se ampliando, fazendo com que o Estado atenda as pautas máximas e não mínimas de bem-estar (Draibe, Henrique, 1988b). Nesse sentido, os orçamentos públicos se tornam insuficientes para fazer face aos gastos decorrentes de tal expansão.

Offe (1994) desmonta, em parte, as análises da direita argumentando que as elites capitalistas e políticas conservadoras tendem a exagerar os prejuízos e, especialmente, aponta que a posição de poder dos investidores privados os coloca em condição de *definir* a realidade. Em outras palavras, se os mesmos dizem que há uma carga intolerável de impostos ou taxas, então de fato será uma carga intolerável.

Quanto à segunda crítica, afirma que, realmente, a legislação trabalhista coloca os trabalhadores em condição de resistir à exploração capitalista e a evitar trabalhos indesejáveis ou inseguros. Por outro lado, insiste que, se o Estado regulamenta a relação capital-trabalho que ocorre na produção, mantém intacta, a estrutura de propriedade e o controle sobre a produção. Não estabelece um controle da produção a partir do empregado, acentuando a assimétrica relação entre capital e trabalho.

Conclui que a análise conservadora é débil e insustentável por duas razões. A primeira é que seria impossível conceber uma estratégia política orientada a reduzir parcialmente ou eliminar o Estado de Bem-Estar, o que exigiria a eliminação da democracia, dos sindicatos e a remodelação dos partidos políticos. A segunda razão se funda no fracasso em demonstrar que mais capitalismo ou menos Estado de Bem Estar se constituiria em um modelo operativo. Alega que, sem um sistema de subsídios à habitação, educação pública, serviços de saúde e um sistema previdenciário eficiente, o funcionamento de uma economia industrial seria inconcebível. Para Offe,

el embarazoso secreto del Estado del Bienestar es que si su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede hacerce destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores) (Offe, 1994: 142).

Uma crítica adicional, que vem tendo repercussão e sendo aceita entre grande parte dos setores conservadores, é identificada por Draibe e Henrique (1988b) e, também, por Offe (1989, 1994). Refere-se à corrosão moral que o Estado de Bem Estar poderia ocasionar. Ou seja, a sua forma de ação vem despojando as pessoas de seus preceitos morais, de seus valores comuns e da solidariedade que existe na sociedade civil. Essa crítica desconhece, ou anula, um fato fundamental, que é a convivência em uma sociedade de mercado, onde o *ethos* capitalista acirra a competição e a busca contínua da acumulação, deixando reduzido espaço para atitudes solidárias e coletivas.

Os movimentos e partidos políticos de esquerda colocam, de forma reiterada, ma crítica de fundo ao Estado de Bem-Estar, embora não descartem as inovações e conquistas políticas, além do alcance de ganhos na esfera da proteção social, incluindo a trabalhista. Offe sistematiza essa crítica em três pontos: ineficácia e

ineficiência, repressividade e criação de um falso entendimento da realidade social.

A ineficácia do Estado de Bem Estar se localiza em múltiplos aspectos. No plano da redistribuição de renda mantém uma redistribuição horizontal, entre a classe trabalhadora e não uma vertical, de uma classe para a outra.

No que diz respeito às medidas de proteção social, simplesmente atende as conseqüências dos malefícios que provoca, como as doenças do trabalho, a desorganização e deterioração das cidades e meio ambiente e o desemprego. Não elimina as causas que produzem tais situações, compensando-as através de alguns programas.

Outra face da ineficácia do Estado de Bem Estar é a constante ameaça que sofrem os serviços sociais, sempre dependentes das crises fiscais dos Estados, que por sua vez refletem as crises cíclicas e estruturais do processo de acumulação. A forma de organização das instituições prestadoras dos serviços sociais, burocratizadas e crescentemente profissionalizadas, é uma fonte adicional de ineficácia, absorvendo mais recursos que produzindo bens e serviços.

A repressividade do Welfare State se relaciona ao controle da sociedade sobre a pessoa, ou seja, o usuário dos serviços tem que se tornar merecedor do mesmo, isto é, alguém que se submete às regras, normas e pautas de orientação dominantes na sociedade. Os comportamentos desviantes ou que fujam ao padrão usual, são penalizados. Offe denomina essa inter-relação entre as instituições estatais e os que delas dependem como uma “transacción de intercambio, donde se conceden beneficios materiales a los necesitados, a cambio que ellos reconozcan sumisamente el ‘orden moral’ de la sociedad que engendra esas necesidad” (Offe, 1994: 145).

Por fim, o Welfare State é percebido, pelos setores políticos de esquerda, como um dos mecanismos empregados para falsear a imagem da realidade, ou seja, de exercer uma função político-ideológica destacada e que inviabiliza, ou dificulta ao extremo, qualquer estratégia e ofensiva no sentido de transformação da ordem sócio-política vigente. Os mecanismos de socialização simulam a imagem irreal de que existe uma separação entre as esferas de trabalho (economia, produção e redistribuição primária de renda) e a esferas da cidadania (o Estado, a reprodução e distribuição secundária da renda). Através desse mecanismo opera-se a divisão do mundo social e político, escamoteando os vínculos que mantêm entre si. Ao não relacionar sociedade de risco com ação democrática, impossibilita a formação de um consenso político que favorecesse a transformação da sociedade. Passa aos trabalhadores a falsa idéia de que os fatos ocorridos na esfera da produção não estão relacionados com suas necessidades e contingências, ou seja, que estas não são conseqüência dos eventos ocorridos no processo produtivo. A igualdade política, proposta pela ideologia hegemônica, deixa de considerar que um conceito efetivo de cidadania “no solo presupone la expansión de ‘derechos de ciudadanía’ sino de los ‘derechos de los trabajadores’ en el proceso de producción” (Offe, 1994:146).

A grande crítica da esquerda política, enfim, é que o Welfare State atua no sentido de estabilizar a ordem capitalista, e não para uma transformação desse sistema, através da distribuição da riqueza socialmente produzida.

Afirmou Przeworski, que estava em curso um projeto de revolução burguesa, pois pela primeira vez, depois dos anos 1920, a classe capitalista rejeita, de forma tão veemente, a interferência estatal. Considera que, depois de longo tempo, a direita tem um projeto histórico próprio, que é

libertar a acumulação de todas as cadeias a ela impostas pela democracia. Pois a burguesia jamais completou sua revolução. Logo que liberou a acumulação das amarras impostas pela ordem feudal, a burguesia foi forçada a sujeitá-la às limitações do controle popular exercido por meio do sufrágio universal (Przeworski, Wallerstein, 1988: 43).

A percepção das elites e das massas, que até os anos 1970 era favorável, ou pelo menos dava como certa a continuidade do Estado de Bem-Estar, nos anos 1980 altera-se de maneira dramática e não prevista, como aponta Offe (1994). O mesmo autor sugere alguns indicadores que constroem um cenário para a alteração identificada:

- as derrotas eleitorais seqüentes dos partidos ligados à social-democracia e ao socialismo;
- a descontinuidade e a redução do nível absoluto de gastos orçamentários previstos, e executados para as políticas sociais;
- a redução de programas vinculados ao desemprego, em um período de recessão econômica;
- o crescente hiato entre as necessidades e benefícios efetivamente concedidos não conduziu a manifestações em grande escala em defesa do *Welfare State*, sendo canalizadas tais manifestações para outros problemas como os direitos dos cidadãos na linha da questão ambiental, pacifismo e o feminismo;
- fortes indícios que o componente *igualitário-coletivista* do Estado de Bem Estar está perdendo seu significado entre a esquerda política sendo substituídos por projetos *libertários, antiestatistas e comunitários*.

Apoiando-se em Habermas, Offe (1994), sustenta que o Estado de Bem Estar se defronta, hoje, com um duplo problema que desvanece seu potencial mobilizador em busca de uma utopia igualitária. De um lado é visto com desconfiança pela classe trabalhadora e categorias sociais com mobilidade ascendente que reconhecem os ganhos obtidos, mas de outro, há a consciência da contradição interna entre o poder estatal e o mundo real, entre o método e a finalidade do Estado de Bem-Estar.

Em uma posição de defesa mais ampla do *Welfare State* são pertinentes as observações resgatadas por Martínez de Pisón (1998), no sentido do exagero das críticas neoliberais e da falta de evidências empíricas para sua sustentação. Desqualifica, igualmente; a crítica a partir de exemplos selecionados, contrários ao papel desempenhado pelo Estado de Bem Estar; a visão equivocada e reduzida

de democracia e dos sistemas políticos e a desconsideração dos fenômenos de ruptura e conflito provocados pela liberdade, entendida no sentido neoliberal e os direitos de propriedade como elementos e forças de redistribuição de riqueza.

Esping-Andersen (2001), refletindo sobre uma proposta de Estado de Bem Estar para o século XXI, alerta que os debates sobre essa temática têm sido insatisfatórios por três razões: as considerações sobre a forma de um novo papel estatal terminam caindo em tecnicismos e em aspectos pontuais e não globais de uma nova ordem sócio-econômica. Em segundo lugar, entende que as proposições de reforma global dos Welfare State são de cunho mais ideológico que, efetivamente, factíveis de implementação<sup>7</sup>. Uma terceira razão, propriamente a mais objetiva, se refere aos imperativos de curto prazo relativos aos custos de manutenção dos compromissos atuais. Nesse cenário buscar ampliar princípios de justiça e eficiência seria, em sua análise, impensável.

Martínez de Pisón (1998), que coloca a questão em outros termos, indagando se há uma crise do Welfare State ou uma crise da civilização, arrola uma série de evidências que, desde os anos 1980, vem produzindo fenômenos que afetam profundamente a civilização ocidental. Menciona alguns aspectos, todos estreitamente relacionados, que devem merecer uma reflexão e aos quais, uma forma vindoura de organização política deve obrigatoriamente dar respostas. Alerta que todas as situações estão intimamente imbricadas, não se vislumbrando respostas isoladas: o aprofundamento violento de desigualdades sociais e econômicas e como conseqüências, os processos discriminatórios; a perda de confiança no sistema democrático devido a percepção que o poder encontra-se distante ocasionando dificuldades para influir na orientação política. Assinala, também, o complexo funcionamento dos mercados financeiros e as suas conseqüências para as pessoas, para os Estados nacionais e até para a situação mundial; o risco ecológico ao se constatar a degradação do meio ambiente e, finalmente, “el vertiginoso auge de los médios de comunicacion, el poder de la información y su proyección em la vida de los inficisuos de todas las sociedades al margen de su desarrollo econômico” (Martínez De Pisón, 1998: 58).

No seu entendimento, a questão não é confirmar ou não a existência e o valor do Estado de Bem Estar. A centralidade da reflexão, para o jurista espanhol, é como revitalizar o Estado para que cumpra sua função de promover a solidariedade social e, mantendo o mercado, corrigir os imprevistos e os riscos da globalização.

Boaventura Souza Santos (1999) partilha do mesmo entendimento de Martínez de Pisón, manifestando sua preocupação com o futuro das sociedades atuais, com a desagregação de valores e a perda dos referenciais éticos que consolidam os direitos sociais.

Offe (1994) interpretando as tendências do quadro sócio-político da década de oitenta, identifica três propostas que vêm se despontando como alternativas ao Estado capitalista de Bem-Estar, ainda que considere esse modelo de organização estatal irreversível.

---

<sup>7</sup> Cita como exemplo, a irrealidade de sugestões como a privatização do Estado de Bem Estar ou o retorno à proteção social a partir da família ou comunidade.

A primeira se constitui na resistência articulada pela Nova Direita, que é apoiada por um segmento significativo do grande capital e de classes médias tradicionais, ou seja, pequenos comerciantes, pequenos proprietários rurais e profissionais liberais não assalariados. A proposta ideológica e política é a remercantilização da vida social, retomando o mercado a sua condição de *mão invisível*, competente para equilibrar as relações mercantis e a redução do poder político e administrativo. Complementando a centralidade do mercado, a Nova Direita propõe uma sociedade livre, patriótica, austera e pautada nos tradicionais valores familiares. Kymlicka e Norman (1997), criticam essa visão utópica da sociedade civil e da família, anulando interesses diversos que levam, inúmeras vezes, a comportamentos agressivos e violentos.

Uma segunda resposta, complementar a primeira, no sentido de reduzir as contradições do *Welfare State* é o maior apoio às formas corporativas, sob a supervisão do Estado. Tais formas corporativistas tenderiam a excluir as demandas demasiadamente políticas, instituindo canais informais de negociação entre os grupos de interesse. A finalidade desses acordos seria o desenvolvimento de um consenso entre as elites do poder para ajustar a política e a administração do Estado de Bem Estar às exigências do sistema econômico. Os acordos corporativistas são altamente inacessíveis para a população, com negociações secretas entre as elites, e aceitos, mais pela repressão e vigilância política, do que legitimados por um controle público autônomo. A mais grave consequência para o Estado de Bem Estar é a redução de seu componente democrático, ao anular os limites institucionais entre sociedade civil e o Estado.

Finalmente, considera Offe (1994), uma terceira saída, democrática e, segundo seu entendimento, socialista, ao Estado de Bem-Estar. Parte do suposto que o caráter altamente diferenciado e desigual das intervenções políticas do *Welfare State* favorece estratégias de resistência, que são instituídas e dinamizadas pela nova classe média, alguns setores-chaves do movimento sindical e político partidário. A finalidade da ação desses grupos e movimentos seria transformar o capitalismo de Estado de Bem Estar em uma sociedade de bem-estar, que seria descentralizada, com características igualitárias, com alto controle público e organização política democrática (Offe, 1994: 37).

A proposta de uma nova sociedade de bem-estar, conforme veiculada por Offe (1994) não descarta o papel e a função do Estado (que seria redimensionado), a perspectiva democrática (com a retomada da importância da política e dos espaços públicos de deliberação) e o compromisso com o que vem sendo chamado de valores pós-materiais resistindo à ideologia consumista apregoada pela sociedade mercantil e voltando-se para questões de gênero, dos direitos humanos, movimentos ecológicos e ambientalistas.

Os encaminhamentos para superação da crise, entretanto, trouxeram mais incertezas que resultados positivos e, no início de noventa, dadas às situações de empobrecimento generalizado dos países periféricos, em níveis insustentáveis, mesmo pelos padrões mais liberais, as agências multilaterais propõem novas contradições entre Estado-sociedade civil e mercado para a redução da



miséria<sup>8</sup>. A emergência da pobreza, que é a evidência mais cabal da falência da utopia capitalista recoloca, em outros patamares os ideais dos Estados modernos -liberdade e igualdade. A ordem societária atual busca uma série de igualdades justas que não são coincidentes e não vem, automaticamente, na esteira da liberdade.

Giddens (1996), justifica e sugere que a busca da igualdade exige ultrapassar as tradicionais dicotomias esquerda e direita, países ricos e pobres, e as questões de gênero, que devem ser analisadas por outro prisma. Por exemplo, as proposições da social-democracia indicam maior igualdade com uma certa restrição da liberdade, desde que não seja incompatível com o desenvolvimento capitalista.

Atualmente esta tensão vem se fragilizando, chegando a um extremo de se olvidar a igualdade. As propostas de um modelo gerativo de igualdade<sup>9</sup> acoplado ao de nivelamento (Giddens, 1996, 1999), são débeis face à situação de profunda desigualdade distributiva nos e entre os países. A proposição de mudança de estilo de vida buscando, de outras formas, o que Giddens considera bens relevantes – segurança, amor-próprio e auto-realização parece ser difícil de ser alcançada igualmente por todos. Nessa lógica argumentativa se repõe a questão de Esping-Andersen (2000): igualdade em que? E a tendência parece ser a construção de parâmetros mais flexíveis para se aquilatar a igualdade.

Com a internacionalização dos agentes econômicos privados e a privatização dos serviços públicos de infra-estrutura, levando a um aumento desmedido da pobreza e desemprego, os governos acabam, inevitavelmente, pressionados para garantir uma certa "proteção social" às crescentes populações carentes, em contradição com seus recursos fragilizados pela meta imperiosa de equilíbrio orçamentário (Dupas, 2001).

Dupas argumenta que, mesmo não se adotando uma visão de fins dos tempos, com o avanço desenfreado do capitalismo, especialmente do capital financeiro, é inegável que vem se criando um proletariado à "*la Blade Runner*", que seria o destino daqueles que não conseguem se adaptar às novas tecnologias e à globalização – uma subclasse revoltada, amargurada e violenta (Dupas, 2001).

Na esfera internacional, a forma de articulação entre o Estado, a sociedade e o mercado, típica do *Welfare State*, foi, e vem, sendo questionada, especialmente pelos sujeitos políticos, críticos da ação estatal, que apontavam para a necessidade de remodelação de seu formato e de suas funções.

## **UMA SOLUÇÃO EQUIVOCADA PARA A CRISE DO ESTADO**

Começou, assim, a tomar corpo no final da década de 1960, consolidando-se na década de 1970, a idéia do Estado Mínimo, com a proposta de maior liberdade econômica, flexibilização da legislação trabalhista e redução de

---

<sup>8</sup> Juarez Lopes Brandão publica, em 1994, uma síntese das propostas do PNUD, Banco Mundial e CEPAL para o enfrentamento da pobreza.

<sup>9</sup> Estas propostas tiveram sua origem na Inglaterra e vêm sendo chamadas de via alternativa ou terceira via e ao redor da mesma se alinham lideranças sociais-democratas representativas de países desenvolvidos do continente europeu.

impostos. Estas propostas complementam-se, na esfera do social, com a redução do sistema previdenciário e dos serviços sociais, entre estes os serviços de saúde<sup>10</sup>. No que se refere ao Estado, as mudanças que vêm sendo processadas se traduzem em alterações jurídico-formais nas mais diversas áreas, entre as quais, a que se refere à concepção e garantia de direitos, especialmente os da Seguridade Social, reduzindo o papel estatal nos mecanismos de proteção social e alargando as fronteiras do espaço privado. Certamente,

isso representa um deslocamento das preocupações dominantes nos processos de democratização, em que o reordenamento das políticas sociais estava diretamente associado à participação e gestão democráticas e à adequação da estrutura do gasto e financiamento à geração de igualdade e de proteção social com claras tendências universalistas (Tapia; Henrique, 1997:.4).

Após o esgotamento das possibilidades de manutenção das práticas keynesianas, o debate acabou balizando-se entre a idéia de um *Estado mínimo* - que não crie nenhum embaraço ao mercado - e de um *Estado forte* - que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social.

O relatório do Banco Mundial de 1997, *O Estado em um mundo em transformação* (Banco Mundial, 1997) aponta os motivos e justifica a preocupação, no seu entender, generalizada, sobre a redefinição e os limites do novo Estado: a explosão das economias socialistas; a crise fiscal do *Welfare State* em boa parte das economias desenvolvidas; o colapso dos Estados e a explosão de "emergências humanitárias", notadamente nos países em desenvolvimento; e o papel importante do Estado nas economias asiáticas. Certamente, a nova percepção do fenômeno da exclusão social é uma destas "emergências humanitárias", categoria que obscurece outras interpretações mais abrangentes para os processos de exclusão social e econômica verificados atualmente.

As sugestões do Banco Mundial (1997) para o reordenamento do Estado, no sentido de superar a crise e renovar sua eficácia, enquanto uma instância reguladora, compreende o encaminhamento de ações que garantam um desenvolvimento sustentável<sup>11</sup> e que resultem em redução da pobreza através do retorno a governança e do estímulo ao livre mercado, revitalizando, para tanto, sua capacidade institucional e eliminando os obstáculos às mudanças pretendidas.

Segundo Dupas (2001),

---

<sup>10</sup> Não se pretende e nem é o momento analisar este cenário, especialmente por que vem sendo intensamente debatido por inúmeros autores. Entre outras análises destacam-se as de Esping-Andersen (2000), Vicenç Navarro (2000a, 2000b), Claus Offe (1989, 1994) Pierre Rosanvallon (1984), Elis Diniz (1996), Francisco de Oliveira (1994), José Luís Fiori (1995), Luiz Carlos Bresser Pereira (1997) e Milton Friedman (1985) que, partindo de referenciais e posições distintas, analisam o mesmo objeto e suas implicações e derivações para as sociedades contemporâneas.

<sup>11</sup> Desenvolvimento sustentável entendido como uma forma de se otimizar o crescimento econômico e o bem estar social, preservando o meio ambiente e reduzindo-se a participação estatal a uma função coordenadora desse processo.

essa derradeira posição do Banco Mundial parece ter implicado a revisão de conceitos mais liberais que caracterizaram as recomendações dessa instituição até recentemente. Não se trata mais de reduzir radicalmente o papel do Estado, mas de modificá-lo profundamente, transformando-o e fortalecendo-o para novos papéis fundamentais.

Continua, o mesmo autor, afirmando que a reversão da posição das agências internacionais de financiamento e fomento ao desenvolvimento tem reiterado um novo papel ao Estado, não como um substituto do mercado, mas o coordenador das políticas sociais e econômicas e o organizador dos novos pactos, necessários para a continuidade das sociedades democráticas.

Caberia lembrar aqui, com o objetivo de ampliar a reflexão e orientar a análise sobre o direito à saúde, a contribuição de Gosta Esping-Andersen (2000). Se o ponto de vista de Esping-Andersen implica em um elenco de questões, e algumas dificuldades analíticas<sup>12</sup>, que fogem ao propósito desse trabalho, é particularmente relevante para entender os paradoxos e as conseqüências das propostas de atenção social, especialmente a proteção à saúde, nos tempos atuais.

Contra-pondo-se às análises dominantes sobre os determinantes da crise do Welfare State, indica que os problemas que o afetam estão vinculados ao funcionamento precário do mercado e da família. O primeiro, parece incapaz de proporcionar pleno emprego e a igualdade – a promessa do Welfare State – e, a segunda, tradicionalmente o núcleo do cuidado e da integração social, se encontra, ela mesma em situação de instabilidade e, pode-se dizer, igualmente em crise. Em outros termos, indica que os riscos de expansão desmedida da pobreza e da exclusão não são características “inherentes e inevitables de nuestra sociedad, sino que nacen de dos instituciones que ‘funcionan mal’: el mercado de trabajo y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 12). Este funcionamento perverso potencializa o número de *perdedores* permanentes, entre os quais se encontram os jovens e as famílias monoparentais, e sendo que, na avaliação do autor,

a Europa está lista para acoger a las nuevas clases sociales popularmente acuñadas: el “equipo A” y el “equipo B” en Dinamarca, la “sociedade de los dos tercios” en Alemania, la “sociedad de dos velocidades” en Francia, o la nueva “subclase” en Gran Bretaña y Estados Unidos (esping-andersen, 2000: 20).

Considera que os conceitos de igualdade e Estado de Bem Estar, até há pouco tempo utilizados como sinônimos, vêm deixando de ser a representação do capitalismo de bem estar do pós-guerra, tornando-se uma exigência apreender os novos sentidos de igualdade para se avaliar até onde vai se permitir a desigualdade para garantir o crescimento do mercado de trabalho ou, ainda, a continuidade da expansão capitalista. Essa sua observação repõe os argumentos

---

<sup>12</sup> Se a alternativa de Esping-Andersen quanto aos encaminhamentos das políticas sociais européias evidencia sua adesão a uma proposta rawlsiana, o seu diagnóstico contribui para esclarecer e avaliar os impactos recentes das medidas sociais adotadas na América Latina e, notadamente, no Brasil.

de Offe (1994) retomando, ainda que de modo distinto, o valor do mercado e da família para um revigoramento do *Welfare State*.

Há que se alertar para as diferenças entre os países, no que toca às condições de maior ou menor homogeneidade, onde haveria mais semelhanças identitárias. Teria-se assim, uma nova articulação e novas funções para as instituições ordenadoras do sistema capitalista, do sistema normativo e organizativo. No caso do sistema normativo e de socialização, uma revisão do valor familiar e de instituições comunitárias e no caso do organizativo, novas atribuições ao Estado, visto que sua função reguladora deve operar mais ao lado do sistema normativo e de socialização, no caso do atendimento para as necessidades desmercantilizadas<sup>13</sup>. Quanto às suas funções de organizador e facilitador da expansão capitalista, a transferência da proteção social para a família e o mercado favorece o uso do fundo público para a expansão do capital.

Os limites para os gastos públicos com a área social impedem uma reforma no padrão de atenção de grande alcance, o que seria obtido mediante ampliação de investimentos em educação, em formação de mão de obra mais qualificada e ampliação e de programas de bem estar social. As economias atuais, baseadas no conhecimento, na multiplicam o que denomina de *ganhadores e perdedores*, aumentando o fosso entre as pessoas qualificadas e não qualificadas. Não haverá a garantia de emprego mesmo para as qualificadas, pois argumenta que as novas economias de serviços puderam criar postos de trabalho, mas não podem garantir salários bons para todos. Isso obriga a refletir sobre duas normas básicas quando se implementam políticas sociais: a primeira é a impossibilidade de se utilizar a educação, como em épocas passadas, para reduzir a desigualdade, visto que uma estratégia deste tipo excluiria os que tem menos qualidade e não se integrariam aos reduzidos postos oferecidos pelo mercado de trabalho, exigindo, portanto, que se redistribuam recursos para estas famílias. A segunda norma básica indica que

los nuevos retos de la política social no pueden afrontarse mediante impuestos o gastos adicionales como un simple porcentaje del PIB. Por eso Estado fundamental decidir como mejoramos el "status quo". Los conflictos de derechos y las cuestiones de equidad se controlan facilmente cuando el pastel a repartir es mayor. En cambio, cuando tenemos que dividir el pastel en varias porciones de distinto tamaño, es difícil evitar un enfrentamiento de intereses. Así, pues, si debemos alcanzar un mayor equilibrio entre fomentar la eficiencia y salvaguardar la equidad, no seremos capaces de actuar a menos que lleguemos a un acuerdo sobre un criterio de justicia básico y consensuado (Esping-Andersen, 2000: 2).

Em relação a uma definição das bases para um novo consenso, deve-se recordar do aspecto político que uma definição desta natureza requer. É sabido e, de certo modo uma evidência, que a desqualificação do público em relação à esfera privada veio reduzir as possibilidades da política como espaço de discussão e definição de alternativas.

---

<sup>13</sup> As necessidades são desmercantilizadas ou mercantilizadas dependendo de sua capacidade de se agregar ao mundo mercantil e tornar-se uma fonte de renda.

## UM NOVO PROJETO

Segundo Mouffe (1996), uma das primeiras providências para se construir um novo projeto, onde os direitos são, tanto expressão das diferenças, como uma realidade concreta, é a recuperação da ordem política democrática. Sinaliza a autora que a indistinção entre posições de esquerda e direita, ou seja, entre posturas que refletem a escolha entre patamares de igualdade e liberdade, ou a definição de outra disjuntiva presente, a escolha entre os princípios de justiça e eficiência obscurecem os antagonismos presentes em qualquer ordem social. “Isto significa que a atual indistinção de fronteiras políticas entre a esquerda e a direita pode ser prejudicial para a política democrática, uma vez que impede a constituição de identidades políticas distintas” (Mouffe, 1996: 15-16).

Alerta, ainda Mouffe (1996), para o risco da ilusão do consenso e da unanimidade, que leva ao que denomina capitalismo democrático-liberal, onde a dimensão política retorna ao proposto por Hayek, limitando-se ao domínio da legalidade e excluindo grupos populacionais inteiros cujo “estatuto de subclasse praticamente os coloca fora da comunidade política” (Mouffe, 1996: 16).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997. O Estado em um Mundo em Transformação*. Washington: Banco Mundial, 1997.

BARBALET, J.M. *A Cidadania*. Lisboa: Editora Estampa, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson \_\_\_\_\_ *Dualidade de Poderes*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson \_\_\_\_\_ Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Flury (Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: CORTEZ/ABRASCO, 1989. p. 47-70.

COUTINHO, Carlos Nelson. \_\_\_\_\_ Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha* – Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, Vol 1, n. 1, p. 145-165, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson In: *O manifesto comunista 150 anos depois*. Daniel Aarão Reis Filho (Org.). Editora Contraponto, 1998, p.43-66.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e a sociedade civil. Obtido em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm> >. Acesso em: 01 de agosto de 2002.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRAIBE, Sônia M.; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6. 1988b.

DRAIBE, Sônia M. \_\_\_\_\_ As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990.

DRAIBE, Sônia M. \_\_\_\_\_ Brasil: o Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes. In: *Seminário Regional para Reformas de Políticas Públicas*. Santiago: CEPAL, 1992.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a urgência de um novo pacto social. Disponível em: <<http://tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/logicaeconomica/html>>, Acesso em: 16 jun. 2001.

ESPADA, João Carlos. *Direitos Sociais de Cidadania*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-110, 1991.

ESPING-ANDERSEN \_\_\_\_\_ O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995a.

ESPING-ANDERSEN \_\_\_\_\_ Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale. *Stato e Mercato*, Florença, n. 45, p. 347-380, dezembro 1995b.

ESPING-ANDERSEN \_\_\_\_\_ *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI, *La Factoria*, n. 13. Disponível em: <http://factoriaweb.com/articulos/gosta13.htm>, Acesso em 23 out 2001. FIORI, José Luís. Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. *Série Estudos em Saúde Coletiva*, n. 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José. *Políticas del Bienestar: Un estudio sobre los derechos sociales*. Madri: Tecnos, 1998.

GIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo: UNESP, 1996

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. *Agora*, Buenos Aires, ano 3, n. 7, p. 5-42, Inverno 1997.

MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. 3 ed. Barcelona: Ariel, 2000.

NAVARRO\_\_\_\_\_ *Globalización econômica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel, 2000.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus \_\_\_\_\_ *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial. 1994.

OFFE, Claus. A Atual Transição da História e Algumas Opções Básicas para as Instituições da Sociedade. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIN, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). Brasília: ENAP; São Paulo: UNESP, 1999. p. 119- 145.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 22, p. 8-28, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. *O que é formação para a cidadania?* Entrevista realizada por Sílvio Caccia Bava, em 1999. Disponível em : <<http://www.dhnet.org.Br/textos/coliveira.htm>>. Acesso em 14 maio 2002.

OLIVEIRA, Francisco de\_\_\_\_\_ A prova dos nove: conflito de classes, publicização e nova contratualidade. In: DINIZ, Eli ; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. (Orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/HUCITECIPEA, 1994. p. 9-15.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; WILHEIN, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). Brasília: ENAP; São Paulo: UNESP, 1999. p. 325-359.

PRZEWORSKI, Adam e WALLERSTEIN, Michael. O Capitalismo democrático na encruzilhada, *Novos Estudos* , São Paulo, n. 22, p. 29-44, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. A Falácia Neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 209 –225. 1993.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito. 1981.

SANTOS, Boaventura Souza. As tensões na modernidade. Conferência no Fórum Social Mundial. Disponível em : <[http://www.dhnet.org.br/biblioteca/23\\_boaventura.doc](http://www.dhnet.org.br/biblioteca/23_boaventura.doc)>. Acesso em: 08 jul. 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 83-129.

SANTOS, Boaventura Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 105-123, 1997.

SINGER, P. *O Capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica*. São Paulo: Editora Moderna, 1994.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TAPIA, Jorge R. B; Henrique, Wilnes. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. *Anais do XX Encontro Nacional da ANPOCS*, Poços de Caldas, 1997.

TELLES, Vera. da S. \_\_\_\_\_ Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. (Orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994. p. 225-243.

TELLES, Vera. da S. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VIANNA, Maria Lúcia T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam/UCAM/IUPERJ, 1998.