

## PROTEÇÃO SOCIAL: INTRODUZINDO O DEBATE\*

Ana Luiza d'Ávila Viana  
Eduardo Levcovitz

### Conceitos fundantes e problema histórico da dependência (segurança/insegurança)

A proteção social e a política social, no curso da história, estão associadas às necessidades de segurança individuais e familiares, que podem ser satisfeitas pela intervenção de uma pluralidade de atores públicos e privados, capazes de prover sob títulos diversos e graus variados de eficácia, a tutela e o sustento dos sujeitos mais débeis (Girotti, 2000). Nesta perspectiva, o objeto da proteção social refere-se às formas de dependência, intrínsecas à condição humana. A situação de dependência gera insegurança e essa constitui a raiz do problema histórico da dependência (segurança/insegurança), mesmo antes dos primeiros experimentos de política social.

Nas sociedades tradicionais as situações de necessidades estavam referidas a fatores naturais e/ou ambientais: as fases do ciclo de vida que geram dependência – infância, maternidade, velhice –, a doença, a carência de alimentos e os fatores geoclimáticos que pro-

---

\* Texto elaborado originalmente como *paper* para a Opas no projeto Extensão da Proteção Social em Saúde.

duzem calamidades de grande impacto coletivo, tipo epidemia ou carestia. A família, nesses casos, era fonte de proteção social.

Entretanto, como bem assinala Girotti (2000), esta é uma visão idílica, pois mesmo nas sociedades antigas as situações de dependência são quase sempre provenientes de fatores políticos, sociais ou culturais e não de fatores naturais e/ou ambientais. São as relações de dependência geradas pela desigualdade social que produziram ao longo do tempo os conceitos e tipos mais significativos de política social e o conceito de proteção social (Girotti, 2000). É uma dependência criada pelo homem, segundo Titmuss (1986, p. 52): uma dependência que se origina na desigualdade social, nas relações de servidão impostas pelo grupo dominante (classe, raça, etnia). Assinale-se que mesmo nas épocas mais remotas, foi o processo de diferenciação social e de divisão do trabalho que impôs a ativação, pelas instituições políticas e religiosas, de formas diversas de proteção coletiva ou social.

Por isso a política social tem história muito antiga gerando uma ambivalência de funções e significados (Girotti, 2000). De um lado, a classe hegemônica e a autoridade política foram forçadas a garantir a ordem e a paz social, utilizando-se da força para atenuar situações de necessidades. São medidas de controle social destinadas, pelo menos, a neutralizar possíveis situações de conflito. Por outro lado, há justificativas éticas pela intervenção, fundadas em valores civis e/ou religiosos, de onde emerge uma vontade de autoproteção, como instrumento sobretudo de legitimação dos governos.

A obrigação moral da comunidade para fornecer condições de melhoria ante a pobreza e a doença se afirma desde cedo, não somente no âmbito religioso, quando a tradição caritativa cristã impõe tais ações como um princípio ético dominante no campo assistencial. Pois, é bom lembrar, que mais antigo ainda é o princípio ético-político que visa proteger os soldados e funcionários mais fiéis e leais ao Estado. Nesses casos trata-se de proteger ou tutelar as condições de particular precariedade e dependência a que são expostos indivíduos dedicados às atividades de utilidade pública (Pombeni, 1996).

Tanto a concessão caritativa que tende a transformar-se na ajuda aos pobres (de uma obrigação individual para uma obrigação coletiva), quanto a que se origina na estabilização e no controle social, definem por muito tempo duas imagens paradigmáticas de política social. Representam o que se convencionou denominar mais tarde de projetos explícitos e implícitos das elites sociais e políticas.

Somente quando a ampliação das situações de desigualdade, isto é, quando a insegurança assume características muito intensas e se difunde por razões de ordem estrutural,<sup>1</sup> é que a proteção social adquire maior maturidade e se consolida como cultura política, como bem afirma Girotti (2000).

### Conceito de proteção social

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência.

Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc.).

Maurizio Ferrera (1993), por sua vez, utiliza o conceito de solidariedade para definir a ação que visa a proteger os indivíduos. A

<sup>1</sup> Com o advento do processo de proletarianização e a emergência das relações de produção capitalistas surge um fenômeno novo, de pauperização de massa, diferente da pobreza anterior (do mundo feudal). Por outro lado, a concentração de poder, inerente à formação dos Estados Nacionais, destruiu parte significativa das instituições assistenciais, religiosas, filantrópicas e corporativas desenvolvidas pela sociedade feudal. A nova pobreza, dessa forma, não foi um fenômeno conjuntural, mas decorrente das transformações econômicas e sociais, isto é, da passagem do mundo feudal para o capitalista. Nesse sentido a razão da insegurança mudou: aos fatores naturais e políticos da dependência foram agregados fatores mais temíveis, os econômicos e sociais, conforme assinala Girotti, em obra citada.

solidariedade institucionalizada tanto pode abranger a noção de cidadania social quanto se limitar a categorias ocupacionais ou ao âmbito familiar e local. Dessa forma, pode-se diferenciar o antigo do novo sistema de proteção social: o antigo sistema de proteção social mobilizava a família, a comunidade e as associações filantrópicas e religiosas e vigorou até o momento da intervenção das categorias profissionais e do Estado, na assunção das funções clássicas de proteção social, já no final do século XIX e início do século XX. Dessa maneira, os sistemas de proteção social são formados com base no compartilhamento dos riscos gerados pelas situações de dependência pela Sociedade, Mercado e Estado, em diferentes momentos históricos, conformando, portanto, a própria história da proteção social.

As ações constituintes da Proteção Social (modalidades de intervenção do Estado na área social) podem ser agrupadas segundo três modalidades básicas de ação – a assistência social, o seguro social e a seguridade social –, elementos fundamentais do Estado Social, compreendendo as seguintes atividades:

- A assistência social – distribuição de bens e recursos para camadas específicas da população, de acordo com necessidades típicas, sendo ações de tipo focalizado, residuais e seletivas;
- O seguro social – distribuição de benefícios a categorias ocupacionais específicas;
- A seguridade social – distribuição de benefícios, ações e serviços a todos os cidadãos de determinada unidade territorial.

Quadro 1. Modalidades de intervenção

	Modalidade		
	Assistência	Seguro	Seguridade
Cobertura	Marginal	Ocupacional	Universal
Prestação	Ad hoc	Contributivo/Redistributivo	Homogênea de soma fixa
Financiamento	Fiscal	Contributivo	Fiscal

O exame destas modalidades merece atenção, pois tanto pode indicar a forma de prestação em uma área social específica como o padrão de intervenção do Estado na área social como um todo. Uma destas formas pode ser dominante para toda a área social, quando os diversos setores da política social – previdência, atenção sanitária, educação e assistência – se encontram organizados e oferecidos, exclusivamente, sob uma destas modalidades, definindo o padrão hegemônico de intervenção pública na área social, em determinado período histórico.

### Conceito de política social

A política social consiste em uma atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos. Estes direitos consistem na transferência de dinheiro e serviços com objetivo de compensar condições de necessidade e risco para o cidadão que goza de tal direito, e que não consegue acesso a esses mesmos bens com seus próprios recursos e/ou dotes individuais (Offe, 1993).

As definições sobre o campo da política social originaram-se do debate político e cultural que se desenvolveu na arena política da questão da assistência social no século XIX. Na Inglaterra, berço dos grandes inquêritos sobre a pobreza, ainda na nascente sociedade industrial, a intensa produção de dados fomentou o debate sobre intervir ou não intervir nas condições de pobreza, debate que se intensificou a partir da discussão sobre os efeitos das Leis dos Pobres (do final do século XVIII). Assinale-se que em outros países europeus, no clima do progresso moral gerado pelo Iluminismo, se formavam novas correntes sobre a assistência pública. Duas grandes correntes debatiam: uma mais individualista, baseada nos princípios do liberalismo e outra mais humanitária, inspirada na filosofia contratualista.<sup>2</sup> Na Alemanha começava a se desenvolver uma teoria de igualdade de direito e igual distribuição de benefícios

<sup>2</sup> A corrente mais individualista, de inspiração utilitarista, advoga que os indivíduos só transpõem as condições de dependência e insegurança quando são livres para perseguir seu próprio benefício. A corrente humanista apoiada no universalismo do Iluminismo europeu e inspirada no jusnaturalismo defende os direitos universais do homem.

como base do progresso econômico e social do indivíduo. Pode-se falar, então, de duas filosofias de política social e que orientaram o desenvolvimento teórico dos modelos de proteção social e o próprio campo da política social (Girotti, 2000):

- a tradição alemã, em que a política social é definida em função da autonomia do corpo social; as agências organizadoras de base voluntária exercem papel preponderante e cabe ao Estado normatizar;
- a corrente inglesa, na qual o Estado tem papel dominante na política social, com função não só de regular, mas de prover e gerir bens e serviços sociais.<sup>3</sup>

Pode-se afirmar que na Inglaterra, no final do século XIX, a partir de importantes inquéritos sociais, nascem duas novas disciplinas, a *social policy* e a *social administration*, caracterizadas por forte orientação normativa e prática. O estudo dos problemas sociais era confrontado com os instrumentos de política pública com intuito de fornecer aos formuladores, decisores, funcionários públicos e operadores sociais, uma instrumentação técnica adequada para que escolhessem, com racionalidade e destreza, dentre as diferentes opções para o enfrentamento dos problemas sociais, as melhores alternativas de política e a melhor alocação financeira de recursos.

### Conceito de *Welfare State*

O *Welfare State* (WS) refere-se a um tipo específico de intervenção do Estado na área social e é datado historicamente. Por isso é necessário diferenciar proteção social de política social e mesmo de WS. O WS configura um momento e um regime<sup>4</sup> específico de

<sup>3</sup> Girotti (2000, p. 76) chama atenção para o paradoxo do *imprinting* liberal do universalismo. O país (Inglaterra) que experimentou com maior radicalidade a filosofia da não-intervenção, é o que, ante a falência da ética liberal, garantirá o direito de “existir” de toda a população. O país que desenvolve arraigada cultura liberal é o mesmo que desenvolve maior presença do Estado na organização e na própria gestão do sistema de proteção social.

<sup>4</sup> Regime expressa as formas de compartilhamento dos riscos sociais pela família, mercado e Estado em diferentes momentos históricos. Observe-se que o termo *regime* será usado por Offe (1993) para designar as considerações morais e políticas que sustentam o grau de compartilhamento dos riscos na política social. Esping-Andersen, por sua vez, utiliza esse mesmo termo para designar os diferentes arranjos entre família, mercado e Estado nos diferentes tipos de WS.

proteção social, introduzido a partir de políticas sociais mais abrangentes para diferentes grupos sociais, de efeito sinérgico e incorporando as classes médias em expansão.<sup>5</sup> Este padrão ou regime de proteção social emerge na Europa no pós-guerra, e configura uma etapa específica de desenvolvimento capitalista, quando o papel do Estado se alastra para diferentes campos e ganham importância, nas decisões políticas, atores como a burocracia governamental, sindicatos e a grande corporação.

Algumas condições especiais estão na raiz do surgimento do WS no pós-guerra: a expansão do emprego e a incorporação dos ganhos de produtividade pelos salários; o crescimento de um consumo de massas; a teoria econômica keynesiana que legitima a intervenção pública; e o crescimento da capacidade administrativa do Estado.

Entretanto, a multiplicidade de enfoques verificados no estudo dos sistemas de proteção social, e do WS, originou uma diversidade de conceitos sobre o tema. É possível identificar dois tipos clássicos de conceituação sobre WS: os analítico-descritivos e os teórico-interpretativos.

Os conceitos analítico-descritivos definem o WS como o que assegura um conjunto de benefícios, considerados fundamentais, à totalidade da população, e não apenas aos necessitados, operando por mediações do tipo meritocrático (lógica da equivalência) ou igualitário (lógica da solidariedade),<sup>6</sup> compreendendo pensões, assistência sanitária, indenizações por acidente no trabalho ou desemprego, auxílio a famílias e à pobreza, e outras formas de assistência social pública (Baldassare, 1982).

São bons exemplos de conceitos desse tipo, a definição de WS dada pela *Encyclopædia Britannica*: o WS é um programa de governo que visa a proteger os cidadãos contra os riscos econômicos e

<sup>5</sup> Mello (1995) assinala que essa talvez seja a principal mudança ocorrida nos modelos de intervenção do Estado na área social, configurando um terceiro modelo, quando o WS deixa de ser entendido como mecanismo institucional voltado para os grupos mais destituídos (pós-guerra).

<sup>6</sup> A lógica da equivalência estabelece uma correspondência entre contribuição e benefício; já a lógica da solidariedade expressa a socialização do risco.

eventos inesperados. Outro exemplo clássico é o conceito de Wilsensky (1975, p. 1), segundo o qual a essência do WS reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como direito político, não como caridade.

Os conceitos teórico-interpretativos, por sua vez, consideram o WS o que proporciona seguridade econômica à maioria da população, por meio de um aparato público e de um senso de solidariedade social; é um Estado democrático na sua forma, intervencionista por tendência, e inclinado a gerir a economia tendo em vista desenvolvimento econômico e pleno emprego (Logue, 1980). De acordo com tal linha conceitual, o WS pressupõe um acerto societário complexo na busca do máximo de integração entre os entes econômicos, com base no consumo privado, e apoiado por uma democracia social, governado por autoridade político-estatal forte, legitimada pelas funções integrantes desse acordo societário (Donati, 1985).

Assinale-se que os modernos sistemas de proteção social surgiram paralelamente à formação dos Estados Nacionais e dos processos de modernização e industrialização. Porém, foi somente no período específico do pós-guerra que emerge esse tipo particular de articulação entre Estado, Mercado e Sociedade, assentada, por um lado, na relação entre produtividade, salário, demanda, lucro e investimento, e, por outro, entre salário, contribuição e benefícios. O consumo e a democracia de massa fomentavam este ciclo e isso resultou na visão da proteção social ou do WS como elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas.

Porém, se sabe que este tipo de Estado Social esteve presente na ex-União Soviética e em algumas economias socialistas do Leste Europeu, até o final desses regimes, constituindo, portanto, também elemento central das economias e sociedades socialistas.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para alguns, os vastos programas sociais nos países socialistas emergem como compensação pela ausência de direitos políticos, isto é, compensando com salário social e serviços a drástica limitação imposta no terreno dos direitos civis e políticos; e para indexar de forma seletiva as categorias sociais mais diretamente responsáveis pelo esforço de industrialização (ver Girotti, 200, p. 65).

Mais recentemente, as modificações ocorridas há três décadas no capitalismo internacional puseram fim a este tipo específico de relação entre Estado, Mercado e Sociedade, sem, entretanto, desmantelarem os modernos sistemas de proteção social, como veremos em tópico específico.

Por esta razão, alguns estudos sobre o WS priorizam a busca do elemento singular, da substância formadora deste tipo de ação social. Claus Offe (1993) afirma que a disponibilidade de um único indivíduo para contribuir com o bem-estar de outro envolve longa cadeia de solidariedade: a família, as associações religiosas e filantrópicas, as categorias ocupacionais, cidadãos de uma mesma unidade territorial, e assim por diante, até alcançar a humanidade inteira. Dito isso, a fim de identificar a gênese dessa solidariedade, é necessário conhecer as considerações morais e estratégicas capazes de induzir os indivíduos a repartirem recursos entre si, sob determinado *regime de política social*.<sup>8</sup> Ao utilizar a expressão grifada, Offe revela a autonomia da política social, a despeito da ordem político-econômica, vinculando o conceito de WS a razões éticas, morais, históricas e culturais. Portanto, fatores intrínsecos a cada formação econômica – de ordem moral (*ethos*) e estratégica (política) – determinam o regime de política social a ser adotada, e, por conseguinte, as características, o modo de atuação, as dimensões e a abrangência da proteção social.

Finalmente, Ferrera (1993) contrói o conceito mais amplo de WS: o WS é um mecanismo de socialização dos riscos e de institucionalização da solidariedade. A idéia de socialização dos riscos foi também desenvolvida por outros autores, como Baldwin (1990) (evidenciando que a estrutura da distribuição dos riscos se relaciona com as posições de classe) e Rosanvallon (1994) (afirmando que a solidariedade é dependente do “véu da ignorância” rawlsiano).

<sup>8</sup> Grifo dos Autores.

### Teorias explicativas sobre a origem e o desenvolvimento do Welfare State e tipos de Welfare State

As diferentes formas de agrupar os modelos analíticos: peso das variáveis explicativas; correntes de pensamento e linhas metodológicas

As diferentes explicações sobre as origens e desenvolvimento do WS podem ser agrupadas de diferentes formas: pelo peso das variáveis explicativas (econômicas, políticas e institucionais); pelas correntes de pensamento (funcionalistas, marxistas, pluralistas e institucionalistas), ou ainda pelo tipo de argumento explicativo e/ou linha metodológica de análise (modelo de cobertura, *stateness*, *risk pooling* e desmercantilização/desmercadorização).

O primeiro modelo explicativo quanto à origem e desenvolvimento do WS pode ser visto a partir de três fontes explicativas: a contextualista (variáveis econômicas), a institucionalista e a política.

Autores cujo enfoque é contextualista, de formação pluralista ou marxista, explicam o surgimento do WS pelo contexto externo, definido pela estrutura socioeconômica; já os institucionalistas limitam suas explicações aos processos deliberativos e organizacionais do aparato público, bem como ao ambiente cultural e institucional da política pública; e há ainda os que analisam o WS pelo enfoque político – pluralistas e marxistas –, atribuindo a formação do WS ao sistema político, às relações de poder, ao papel dos partidos políticos e aos conflitos derivados dos embates de classes.

As visões seguindo as correntes de pensamento foram desenvolvidas por Albert (1987), em trabalho clássico, no qual o autor afirma que a principal linha de demarcação é a que opõe pluralistas a marxistas, e cada uma dessas divide-se, por sua vez, em teorias funcionalistas e a que opera com a lógica do conflito. Os pluralistas analisam o WS sob a ótica da teoria da modernização – para os funcionalistas, o Estado Social deriva da estrutura do desenvolvimento econômico; as análises pluralistas na vertente conflitualista baseiam-se na dinâmica do processo político (expressando deman-

das crescentes alimentadas pela mobilização social). Os marxistas interpretam o WS como fenômeno específico do desenvolvimento capitalista (na vertente funcionalista, como exigência do desenvolvimento econômico; na conflitualista como decorrência da luta de classes). Em suma, ao passo que os funcionalistas fundamentam sua teoria no contexto socioeconômico, os conflitualistas e pluralistas relevam as relações de ordem política.

No entanto, os estudos mais completos são os que combinam vários elementos explicativos, em determinado período histórico, em detrimento dos que elegem uma única causa para um determinado fenômeno. Como exemplo de modelo multicausal, podemos citar o de Maurizio Ferrera,<sup>9</sup> em obra seminal, que privilegia a dinâmica genética e a transformação dos diversos sistemas de proteção social, ressaltando específicas configurações históricas de problemas, recursos e cultura administrativa que respondem pelas estratégias e lógicas de funcionamento dos WS, e que são diferentes de contexto para contexto (Girotti, 2000).

Segundo Ferrera (1993), os processos de modernização, industrialização, urbanização, democratização e expansão do mercado capitalista compõem o contexto geral que justifica a emergência do WS, mas não como sua causa primeira e única. A formação do WS não depende tão-somente das relações de poder entre classes sociais, mas de uma complexidade de fatores, tais como: ideologia das elites, compromissos entre o próprio bloco dominante, idiosincrasias do pessoal burocrático, ambiente cultural e institucional do País, além da diversidade de orientações culturais das elites administrativas e da herança das políticas na área social.

Dessa forma, as análises da formação dos diferentes tipos de WS devem abranger a pluralidade de fatores que, historicamente, condicionaram sua evolução, mediante a utilização e combinação dos instrumentos clássicos das análises contextualista, institucionalista e política. Assim, o esquema explicativo multicausal há que considerar a estrutura ocupacional e suas variantes:

<sup>9</sup> Breves resumos das idéias de Ferrera podem ser vistos em Viana (1997a e 1997b).

- os diferentes tipos de trabalhadores: rurais e urbanos, modernos e arcaicos;
- os tipos de ocupação: formais e autônomos;
- a hierarquia ocupacional: operário e empregado;
- as relações de classe;
- os atores: sindicatos, associações de categorias profissionais, igreja;
- o sistema institucional: os aspectos culturais, tecnológicos e o ambiente burocrático responsável pela formulação e implementação de políticas públicas, bem como as modalidades de intervenção social herdadas do passado.

Ainda segundo Ferrera, a formação do WS é um processo político, cuja origem pode estar na crise das políticas públicas, consubstanciada em velhas soluções para novos problemas. Tal crise enseja a mobilização de atores políticos, e o ambiente socioeconômico e a lógica redistributivista produzem uma coalizção ocupacional, e o ambiente da política pública e a lógica da cultura institucional, um projeto institucional. Esses movimentos convergem para um fórum de competição política, em que prevalece a busca do consenso, tendo em vista o processo de elucidação política, resultando na reforma social, de onde pode emergir o modelo universal ou o ocupacional. Dessa forma, a emergência e o desenvolvimento dos WS passam ou atravessam cinco momentos essenciais:

- crise da política pública: origina-se do processo acelerado da modernização capitalista, ou de transformações que provoquem diferenciações demográficas e socioeconômicas, provocando o surgimento de novas necessidades;
- interação de atores no processo de competição política envolvendo categorias ocupacionais, classes sociais, associações e grupos de naturezas diversas – sindicatos, *lobbies*, Igreja –, partidos políticos, movimentos culturais, intelectuais, burocracias, governo e parlamento;
- configuração ocupacional (própria) decorrente do ambiente socioeconômico e da lógica redistributivista;
- ambiente da política pública e a lógica da cultura institucional

definindo os princípios e instrumentos da política pública, ao lado das influências ditadas pelos debates internacionais e intelectuais – de políticos, acadêmicos e administradores;

- o ambiente socioeconômico e a lógica redistributivista prevalente induzem à formação de coalizções ocupacionais. Assim, as categorias menos sujeitas a riscos e que sejam capazes de se autoprotegerem – através de privilegiada posição de mercado e de uma estrutura organizativa *self help* – não se interessam por contratos de solidariedade com o Estado (na lógica de *risk pooling* como utilizado por Baldwin, 1990).

Dessa forma, o modelo ocupacional origina-se de uma distribuição heterogênea do risco em decorrência da capacidade de autoproteção, ao passo que o modelo universal sugere distribuição mais homogênea desse risco.

A formação do projeto institucional dependerá dos instrumentos da intervenção pública e dos princípios pelo qual este será orientado, como resposta a essas perguntas:

- qual o ponto de partida (se da Lei sobre a Pobreza ou de uma pluralidade assistencial filantrópica?);
- qual foi o processo de imitação institucional, de debate intelectual – o papel do *policy middlemen*,<sup>10</sup> isto é, o encontro entre políticos, acadêmicos e administradores;
- qual é a ideologia dominante (no caso europeu, segundo Ferrera, o universalismo nasceu da união entre protestantismo e liberalismo – o Estado luterano e anglicano –, e o modelo ocupacional, da união entre Igreja Católica e o calvinismo social);
- qual é a capacidade burocrática.

A estrutura socioeconômica, o ambiente da política pública e a competição política combinam-se, como pode ser visto no Quadro 2, de forma que constitua os dois modelos básicos: o universal e o ocupacional.

<sup>10</sup> Ferrera refere-se aqui ao burocrata capaz não só de gerir de forma eficaz o aparelho público, mas também de estabelecer relações com o círculo acadêmico e o mundo político.

Quadro 2. Tipos de WS: Universal e Ocupacional

Modelos/Determinantes	Universal	Ocupacional
Estrutura socioeconômica	Amplas categorias profissionais Sociedade de agricultores livres Rendimentos mais homogêneos	Diferenças ocupacionais significativas Sociedade agrária tradicional Rendimentos menos homogêneos
Ambiente de Política Pública	Lei sobre a pobreza Baixa influência da tradição bonapartista/bismarckiana Liberalismo social e protestantismo	Pluralismo assistencial Alta influência de tradição bonapartista/bismarckiana Catolicismo/calvinismo social e/ou doutrinário
Competição política	Clivagens socioeconômicas Baixa polarização ideológica Competição expansiva	Clivagens étnicas/confessionais Alta polarização ideológica Competição defensiva

Fonte: Ferrera, M. 1993. Traduzido pelos autores.

Observa-se, portanto, que Ferrera elabora um modelo que identifica na crise das políticas públicas a emergência do conflito entre novas demandas e velhas soluções, e a mobilização de atores em três arenas (socioeconômica, institucional e política) conforma uma coalizão política portadora de um projeto institucional referendado por um processo de “esclarecimento” político.

Por último, o autor estabelece uma relação positiva entre desenvolvimento da formação do Estado e WS, e não entre operariado e redes de solidariedade, afirmando ser fundamental, para o universalismo, um Estado universal, constituído por aparatos públicos capazes promover uma ação autônoma e eficiente, inspirada nos princípios da racionalidade burocrática e adequadamente resguardada das pressões e aprisionamentos de grupos, partes e particularidades.

Cabe ressaltar que as análises mais globalizantes encontram-se tanto em Ferrera quanto nos estudos já clássicos de Peter Flora (1986). Ambos procuram, partindo do contexto socioeconômico, introdu-

zir elementos de análise institucionalista e do processo político aos estudos sobre a gênese do WS.

Assinale-se que Flora, de acordo com o grau de influência estatal nas instituições do WS – Estado *versus* Igreja –, e com o grau de fragmentação dos programas do WS, com base nas diferenças socioeconômicas, introduz o corte universal *versus* ocupacional, demonstrando que uma estrutura familiar débil somada à formação precoce do Estado Nacional e à organização acelerada da classe operária são as variáveis responsáveis pela formação do equilíbrio estatal que produz um WS com alta intervenção pública de tipo universal.

A diferença entre os modelos de Ferrera e Flora consiste na identificação da gênese do WS. Para Flora, a gênese encontra-se no processo de modernização, gerando anomia e desigualdade, e conseqüentes demandas por segurança e igualdade, como elementos constitutivos do WS. Para Ferrera, a gênese do WS encontra-se na resposta dada por diferentes sociedades sobre quem proteger dos riscos sociais (pobres, operários, classe média, todos), originando redes de solidariedade que se iniciam no circuito familiar e pode estender-se para todos os habitantes de uma dada territorialidade. As redes e suas formas institucionalizadas, bem como os processos peculiares de expansão, respondem pelo surgimento do WS.

Um dos modelos mais estudados recentemente, depois do elaborado por Titmuss,<sup>11</sup> e ainda no campo das análises multicausais, é de Esping-Andersen (1990) que reelabora o modelo titmussiano, criando os três universos do WS: o liberal, o conservador corporativo e o social-democrata. Andersen desenvolve seus argumentos com base na associação entre os seguintes fenômenos:

- ascenso social da burguesia, encorajando uma resposta mercantil à necessidade de proteção, e a gênese do modelo liberal (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Irlanda);

<sup>11</sup> A periodização proposta por Titmuss distingue três tipos de WS: o residual Welfare model of social policy; o industrial achievement performance model of social policy e o redistributive model of social policy. Esta tipologia foi revista por Áscoli, em 1984, agregando a distinção entre corporativo e clientelista no segundo tipo.

- declínio da hegemonia burguesa, ante a tradição estatal e a doutrina social da Igreja, e predominância da articulação por categoria ocupacional, promovendo a ampliação de programas e preservando as diferenças emanadas do mercado de trabalho, produzindo, assim, o modelo conservador corporativo (Europa continental);

- hegemonia social-democrata e WS baseado na intervenção pública de corte universal, em substituição ao mercado e à família, com igualdade e prestação de alto nível, originando o modelo social-democrata (Escandinávia).

Assinale-se que a classe média está excluída no primeiro modelo; no segundo, recebe uma prestação diferenciada, e ocupa o centro do universalismo, desempenhando papel fundamental na criação da solidariedade.

Entretanto, autores como Girotti (2000) e Ferrera dirigiram críticas à tipologia criada por Andersen, referindo-se à redução simplista das explicações sobre o surgimento dos modernos sistemas de proteção social a (apenas) duas variáveis-chave – lógica da industrialização e força do movimento operário –, elementos importantes, segundo eles, mas não suficientes. Na visão de Ferrera (1993), para produzir avanços nos estudos da gênese e desenvolvimento da política social, são necessárias outras considerações, tais como capacidade e autonomia do aparelho burocrático, conforme demonstram os estudos de Skocpol (1993) para o caso norte-americano.

Finalmente, Girotti (2000) propõe um novo ordenamento para a classificação dos diferentes argumentos explicativos para origem e desenvolvimento do WS, salientando que o que congrega esse rol de tipos de estudo selecionados é justamente a superação dos modelos descritivos e evolutivos anteriores, e a afirmação do papel dos atores, com seus interesses diversificados, articuladas estratégias de autovalorização econômica, influência política e controle dos aparatos institucionais. Os estudos selecionados são: o modelo de cobertura de Ferrera (quem proteger, quanta proteção oferecer e como oferecer essa proteção); o modelo de *stateness* de Peter Flora; o modelo de *risk pooling* de Baldwin e o modelo de desmercatorização/desmercadorização de Gösta Esping-Andersen (conceito originado da

obra clássica de Polanyi (1944) e desenvolvido no final da década de 1970 por Claus Offe, em uma análise de corte estruturalista).

Vejamos cada um deles separadamente.

O modelo de cobertura vê a decisão sobre quem proteger como sendo a decisão fundante dos sistemas de proteção social e da qual decorrem as demais (quanta proteção oferecer e como oferecer essa proteção). O modelo de *stateness* desenvolvido por Flora e mais recentemente pelos neo-institucionalistas (para alguns mais *polity centered* do que *state centered*) repõe o papel do Estado e seu grau de influência nas configurações da proteção social como elemento central na explicação sobre a emergência e desenvolvimento do WS. O modelo de *risk pooling* de Baldwin (1990), construído sobre os interesses atuariais dos grupos sociais, revela as dinâmicas de interação entre homogêneas categorias de risco.<sup>12</sup> Já a explicação do surgimento do WS pelo conceito de desmercatorização/desmercadorização baseia-se na idéia pioneira de Polanyi (1944) de que o trabalho, a moeda e o patrimônio são mercadorias fictícias. Seguindo esse argumento, é possível, como faz Offe, entender a política social como um processo pelo qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado. A constituição da política social é uma reação contra a ameaça representada pela subordinação da existência individual aos efeitos do mercado de trabalho. A política social é constituída, seguindo esse argumento, por uma série de medidas decretadas politicamente e legitimadas culturalmente para proteger a força de trabalho dos riscos aos quais está exposta pelo domínio do mercado. Os WS, nesse caso, se diferenciariam pelo grau de desmercatorização/desmercatorização que eles autorizam. Esping-Andersen, por sua vez, reconfigura esse mesmo argumento

<sup>12</sup> O modelo de Baldwin evidencia o papel crucial das classes médias na emergência da assistência pensionística. A sua tese caminha para invalidar as teses operárias do WS (teses que advogam o papel crucial da classe operária e dos partidos social-democratas na emergência do WS). Nessa perspectiva, o universalismo escandinavo e britânico foram frutos (no seu início e no pós-guerra) mais de uma convergência de interesses entre as classes médias – rurais e de empregados – e os operários industriais (Girotti, 2000).

(que o processo de desmercadorização/desmercantilização não é uma resposta estrutural do capitalismo, mas um processo político), defendendo que a classe trabalhadora tem projetos de emancipação a partir da desmercantilização/desmercadorização da força de trabalho e do consumo, da reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, de correções distributivas e da institucionalização do pleno emprego (Arretche, 2000). A partir daí, e agregando outras variáveis, como a estratificação social (impacto do WS sobre as estruturas de classe, isto é, a capacidade institucional do WS de melhorar/manter/piorar a igualdade), e a relação público/privado na provisão de bens e serviços sociais, elementos-chave para a identificação dos três regimes de WS, o autor supera a estreiteza da perspectiva das políticas sociais, agregando questões como emprego, salário, controle macroeconômico e a influência dos mecanismos de bem-estar na estrutura geral da sociedade, como afirma acertadamente Faria (1998).

#### Modelos de proteção social e de WS e evolução histórica

Segundo Ferrera, a história da proteção social pode ser interpretada pela posição adotada por diferentes países e sociedades com relação aos seguintes aspectos: a quem e como oferecer a proteção, e quais os limites que lhe são conferidos. Estes parâmetros revelam os mecanismos de discriminação, redistribuição e organização do exercício da proteção social.

O autor evidencia que a genealogia do WS pode ser representada pela evolução dos dois modelos pioneiros de proteção social: 1) a Assistência Caritativa Corporativa e 2) a Lei sobre a Pobreza, ambos constituindo os antigos sistemas de proteção social que se formaram entre os séculos XVII e XIX, na Europa. A partir do primeiro, desenvolve-se o Seguro Ocupacional, e, do segundo, o Seguro Nacional, entre 1880 e 1920. A partir de 1945, período do Pós-Guerra, a 1980, desenvolvem-se os modelos Ocupacionais e Universais, ambos puros e mistos.

Assistência Caritativa Coporativa e Lei sobre a Pobreza →	Seguros Ocupacional e Nacional →	Ocupacionais e Universais Puros e Mistos →
(século XVII ao XIX)	(1880 a 1920)	(1945 a 1980)

Segundo a tipologia desenvolvida por Ferrera, pode-se subdividir a história do WS em três períodos:

- a fase dos Seguros Ocupacional e Nacional;
- a fase de emergência dos modelos puros e mistos, no pós-guerra, quando se expandem horizontal, vertical e quantitativamente os dois modelos originários;
- a fase atual, de crise dos dois modelos básicos – o Universal e o Ocupacional – e de construção de novos padrões de proteção social.<sup>13</sup>

A crise do WS foi estudada por numerosos autores desde os anos 1990, e Rosanvallon (1995) identifica na crise atual um momento de natureza diversa: ela é diferente da crise do final dos anos 1970 e dos anos 1980, caracterizadas como crises de financiamento e de natureza técnico-organizacionais, pois se trata de uma crise filosófica. A história da proteção, como vimos, está relacionada com a evolução dos riscos sociais, porém é nesse momento específico que emergem situações em que os riscos individuais ou sociais perdem o caráter de risco e assumem caráter permanente, pois é característico dessa nova fase de desenvolvimento econômico-financeiro o aparecimento do fenômeno do desemprego permanente, de novas formas de pobreza, de riscos ambientais globais e do aparecimento de novas doenças, bem como o problema da violência, não como um retorno a problemas já vistos, mas com características novas e graus variados de intensidade.

Por outro lado, o conhecimento sobre a incidência dos riscos também aumentou expressivamente com o avanço do conhecimen-

<sup>13</sup> A crise aqui mencionada acompanha o surgimento de novo referencial tecnológico, produtivo e financeiro no sistema capitalista, bem como a integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital, denominado de globalização.

to científico, o que vem dificultando a criação de redes de solidariedade para enfrentamento desses mesmos riscos. O “véu de ignorância” (que acompanha o contrato social, como exposto por Rawls, 1971) a respeito da incidência dos riscos (como, por exemplo, sobre o risco de adoecer) foi descoberto, em sentido literal, pelo avanço da ciência biológica, pois hoje é possível prever o aparecimento de doenças (pela biologia genética, tipos de vida, etc.), o que limita o incentivo ao compartilhamento dos custos relativos para o enfrentamento dos riscos. Seguindo essa linha de raciocínio, estão em jogo os princípios organizadores da solidariedade e da concepção mesma de direitos sociais. Dessa forma, a crise e os problemas daí decorrentes são de ordem filosófica.

### Debate recente (retração/não-retração/novas necessidades)

As três matrizes analíticas de explicação para a transformação do campo da proteção social: economia política, político e o modelo das três dimensões da política social (proteção social, poder e econômico industrial)

A história recente dos sistemas de proteção social é marcada pela crise tendo em vista que as condições existentes à época de sua expansão, a partir da Segunda Guerra, como o crescimento industrial baseado no “fordismo”, estrutura demográfica equilibrada, estrutura familiar nuclear, situações socioculturais peculiares e apoio do Estado-nação, encontram-se fortemente abaladas.

A transição pós-industrial e as transformações no mercado de trabalho impõem hoje limites bastante sérios de operação para ambos os modelos (ocupacional e universal), pois inibem os canais clássicos de financiamento do WS (tanto de origem fiscal quanto contributiva), além de serem alvos fáceis dos ataques dos neoliberais em sua defesa do Estado mínimo e da liberdade de escolha.

Do ponto de vista político, pode-se afirmar que o consenso social-democrata – baseado no pleno emprego, em políticas redistributivas e na forte participação dos partidos e sindicatos nos pactos

sociais, garantindo o crescimento econômico – que assegurou a expansão dos dois modelos, após a Segunda Grande Guerra –, foi substituído pelo consenso neoliberal, que implica a priorização da eficiência e da eficácia como instrumentos de redução de custos, o livre-arbítrio e a competição entre o público e o privado.

A crise atual, segundo Ferrera, tem afetado mais o modelo universal, por sua rigidez, quando comparado ao modelo ocupacional, que, por ser mais flexível, pode sofrer, segundo o autor, um processo de “balcanização” de seus entes constitutivos, isto é, a fragmentação e a diversidade nas formas de proteção oferecidas ou asseguradas.

Entretanto, outros autores evidenciam que o modelo ocupacional é o que se encontra em piores condições de sobrevivência, pois, como ele está apoiado nas relações de trabalho, a ausência de trabalho provoca um “estado social sem trabalho”, conforme expressão utilizada por Esping-Andersen (1996, p. 266).

Porém, até o momento, ainda não surgiu nada que substitua as duas antigas formas institucionalizadas de proteção social.

As conclusões de Ferrera sugerem a possibilidade de surgimento de formas de solidariedade mais brandas e seletivas, capazes de superar as contradições e limites dos dois velhos modelos. Porém, segundo o autor, o aparecimento de um novo modelo torna-se difícil em razão das atuais transformações socioeconômicas e dos contextos institucional e político-partidário – em que se caminha a passos largos do universalismo nacional ao particularismo subnacional.<sup>14</sup> A tendência, conclui o autor, é de que surjam novos modelos, representados por um misto de universalismo e particularismo; universalismo leve<sup>15</sup> e meritocrático pesado; e *standard* supranacional e diversificação subnacional.

Ferrera em publicação recente (2000) advoga que a reforma deve

<sup>14</sup> O avanço da descentralização e do que se convencionou chamar de “territorialização do WS” acentua este movimento da busca pelo particularismo subnacional.

<sup>15</sup> O universalismo leve pode ser visto hoje nas propostas de mínimos nacionais ou de co-pagamento por alguns tipos de serviços ou ainda nas políticas que estimulam as responsabilidades individuais (Ferrera, 2000).

preservar o universalismo, mas um universalismo sustentável (principalmente na área da saúde, onde pressões de ordem tecnológica são inevitáveis ante um quadro de recursos escassos). Nesse caso, é necessário buscar fórmulas novas (debatidas e acordadas) para a alocação e a distribuição de recursos no plano intra-setorial.

O certo, porém, é que depois da crise da década de 1970 inicia-se longo processo de reforma do Estado e dos modernos sistemas de proteção social.

Os estudos sobre o processo de mudança e reforma dos WS podem ser agrupados em três grandes linhas analíticas: as análises que privilegiam a economia política do WS; os estudos que se apóiam em variáveis políticas e o *approach* das três dimensões da política. Vejamos cada uma delas separadamente.

Os argumentos da economia política do WS partem da constatação de que a idade de ouro das décadas do pós-guerra (1946-1973) resultou de um conjunto excepcional de circunstâncias, conforme defendido por diversos autores (Ferrera, 1993; Esping-Andersen, 1999; Scharpf & Schmidt, 2000; Pierson, 2001). O regime econômico e financeiro internacional, assim como o regime demográfico e a evolução do sistema produtivo, permitiu o florescimento de regimes de WS relativamente generosos, segundo Merrien (2002). Sob o regime de Bretton Woods, diz o autor, os Estados nacionais são legitimamente autorizados a construir sistemas econômicos produtivos e sociais escapando parcialmente às evoluções dos mercados; os países tomam o controle de suas economias e de sua moeda, e podem pôr em prática, à sua maneira, políticas de modernização; a intervenção do Estado na economia é forte; e os setores econômicos protegidos (agricultura e serviços, particularmente) são numerosos. O sistema de trocas fixas permite os reajustamentos necessários. O crescimento industrial fordista é atraído por aumento constante do consumo. A demanda da força de trabalho e o rápido crescimento da produtividade oferecem emprego em tempo integral a todos (notadamente homens), mesmos os menos qualificados.

Porém, como sabemos, um novo período se iniciou com a crise

do petróleo em 1973. A abertura econômica internacional traduziu-se para todos os países por grande vulnerabilidade ante os movimentos internacionais de capitais. E como assinala Merrien, pouco a pouco as margens de manobra se tornaram mais estreitas e não é mais possível combinar de uma só vez a busca da eficácia econômica, do pleno emprego e da justiça social. Isso porque a extrema mobilidade do capital de curto prazo compromete a possibilidade de desenvolver políticas vistas de forma negativa pelos investidores, como política orçamentária frouxa, aumento da pressão fiscal ou de encargos sociais ou mesmo políticas sociais mais generosas.

De acordo com Merrien (2002), dentro desse argumento diferenciam-se autores que privilegiam o movimento externo (globalização) dos que ressaltam as determinações internas aos países.

Dentre os defensores dos efeitos do movimento externo, sobressaem os argumentos de que a globalização induz a sanção direta dos mercados financeiros e a perda de competitividade. Os autores que se situam no outro lado, isto é, da autonomia dos movimentos internos, ressaltam que a força do questionamento vai depender das especificidades das economias nacionais (elemento econômico dominante e grau de abertura de cada economia ou país).

Outros argumentos de natureza política somam-se às mudanças nos interesses dos atores: são formadas novas coalizões políticas envolvendo os setores fechados e abertos à concorrência internacional; a produção intensiva em trabalho e a em capital; o setor financeiro e industrial; conduzindo todas elas à formação de coalizões transclassistas.

Foi Paul Pierson (1994, 1996, 2001) que inaugurou a tese das novas configurações da política no domínio social. O autor parte do princípio de que o movimento de expansão dos WS (e as razões da sua expansão) não se confunde com o de retração (quando emergem novas razões). Isso ocorre porque os objetivos da expansão são a melhoria vertical e horizontal da proteção social; já no período de retração, trata-se de impor cortes orçamentários ou de direitos sociais. Portanto, deve-se mudar o modelo de análise.

A teoria da nova orientação política apóia-se em quatro assertivas: o caráter objetivo da crise do Estado social; o declínio dos sindicatos e partidos de esquerda e aumento da importância dos grupos formados ou criados pelo antigo WS; a impopularidade das medidas de corte obrigando o desenho de estratégias para evitar o fracasso eleitoral (*blame avoidance*); a dependência das novas políticas das políticas passadas de proteção social.

As teses de Pierson foram levantadas para explicar o fato de que a despeito da nova ordem global, os WS pouco se modificaram nos países desenvolvidos. Porém, como afirma corretamente Merrien (2002, p. 77), as divergências internacionais e a estagnação do montante de gastos sociais não significam que não houve nenhuma mudança, pois, em numerosas políticas setoriais as conquistas sociais foram questionadas e as noções clássicas de direitos sociais, de redistribuição institucionalizada e de universalidade dos direitos são pouco a pouco substituídas por noções como a da responsabilidade individual. Segundo o autor, o conjunto dessas reformas desenha uma tendência que ultrapassa uma simples adaptação aos problemas encontrados, podendo-se levantar (claramente) a hipótese de uma remercadorização do WS.

Por fim, a análise das transformações pelas três dimensões da política, enunciada por Moran (1995) e Freeman & Moran (2000), nos parece superar e resolver numerosos problemas levantados pelas duas outras correntes expostas nesse item, uma vez que agrega, em uma proposta analítica e metodológica, as transformações e os processos econômico e político, em um setor da política social, de forma que dê especificidade aos novos condicionantes econômicos e políticos; as três dimensões e as relações entre essas mesmas dimensões configuram o espaço de conflito e tensão da política social e explicam sua evolução. Esse modelo foi aplicado para o caso da política de saúde. Vejamos como os argumentos são explicitados.

Segundo Freeman & Moran (2000), a política de saúde desempenhou papel fundamental na reconstrução dos sistemas de proteção social europeus por muito boas razões: a vultosa quantidade de dinheiro em jogo. Segundo os autores, a “epidemia” de refor-

mas (denominação dada por Rudolf Klein) foi guiada pelos fortes elos existentes entre estas três dimensões:

- a dimensão da saúde como sistema de proteção social – a inserção da política de saúde como componente dos sistemas e modelos de proteção social propiciou a consciência do direito à saúde, assimilada por diferentes sociedades, constituindo uma característica das sociedades modernas a preocupação com a saúde e a procura por cuidados médicos. Para muitas sociedades, não parece mais possível ou até mesmo razoável alterar este quadro – a saúde como direito – o que impõe alguns limites para as reformas;

- a dimensão política da política da saúde – a saúde é objeto de conflitos entre o provedor, o usuário, o pagador e os governantes. As instâncias decisórias são constituídas por redes de instituições, representando uma complexa constelação de atores.<sup>16</sup> As mudanças promovem alterações nas relações de poder e na autoridade dessas instituições, e nos seus interesses. A reforma significa o momento de reconstrução da autoridade pública na saúde. Esse aspecto implica reforçar o papel do Estado nos processos de reforma, de forma que não permita que nenhum ator tenha o domínio (hegemonia) das decisões políticas;

- a dimensão industrial da saúde – a saúde está inserida num complexo mercado constituído por fortes setores industriais, como o farmacêutico e o de equipamentos eletroeletrônicos, por exemplo, que auferem elevadas taxas de lucro nas economias capitalistas. A saúde é ainda responsável por grande número de empregos diretos e indiretos, sendo, em muitos países, a maior fonte empregadora. Esses fatores geram conflitos internos e externos, resumidamente, pela oposição entre redução do gasto por imperativo fiscal *versus* expansão da demanda pela pressão das indústrias do setor (muitas vezes externos, isto é, decorrentes de pressão externa, tendo em vista que a indústria ligada à saúde é altamente internacio-

<sup>16</sup> Os médicos são os principais atores não-governamentais, e suas organizações de interesses corporativos constituíram-se em alguns países antes mesmo do evento da democracia liberal (Freeman & Moran, 2000).

nalizada e globalizada). Reformar, não atendendo aos imperativos da expansão da demanda, também não parece muito viável.

Como afirmam Freeman & Moran, os sistemas nacionais de saúde inserem-se em contextos socioeconômicos e políticos específicos, isto é, os sistemas de saúde conformam as economias capitalistas e, reciprocamente, foram desenvolvidos por elas; concorreram para a formação da democracia política e foram formados por ela. Esta inserção nos contextos socioeconômicos e políticos, exposta nas três dimensões, baliza o escopo das reformas, ou melhor, configura os limites das propostas e modelos de reformas em cada país.

### Visões sobre a Good Society e comparação dos marcos analíticos das diferentes visões

As diferentes visões sobre a Good Society e os marcos teóricos no campo da economia e da política

As grandes clivagens sobre a genealogia da política social encontram-se na filosofia moral, isto é, nos tipos de respostas que as sociedades oferecem para questões referentes à igualdade e à segurança, tendo em vista que elas são as duas questões centrais da proteção social, como foi exposto e desenvolvido ao longo deste texto.

Do ponto de vista da economia, o debate vincula-se ao papel do Estado e a forma como as diferentes correntes – clássica, marxismo, neoclássica, institucionalismo econômico – se posicionaram ante as relações entre a ordem econômica (mercado), a Sociedade e o Estado, nos momentos de formação e desenvolvimento da economia moderna (economia capitalista ou de mercado).

É conhecida a visão do pequeno papel reservado ao Estado nas análises clássicas (Adam Smith, Ricardo e Mill), e a completa ausência desse debate pelas correntes neoclássicas (escolas européia e americana). Do ponto de vista do marxismo, os debates foram intensos entre uma corrente que reduz o papel do Estado à dominação política e outra menos instrumentalista, em que se destacam a escola francesa da Teoria do Estado (Nicos Poulantzas, em particular) e a escola alemã (Claus Offe, dentre outros).

Recentemente, são os autores neo-institucionalistas (neo-institucionalismo histórico) que, ao questionarem os instrumentos da otimização individual (teoria da utilidade) para análise do Estado, retomam a idéia de que os mercados devem estar envolvidos por outros tipos de estruturas sociais a fim de funcionar e de que o Estado é um ator, que formula e persegue suas próprias metas.

Dentre os autores econômicos que mais se aproximaram das construções teóricas dos WS, sem sombra de dúvida, estão os macroeconomistas do modelo da demanda agregada, como Keynes e Kalecky, que oferecem suporte teórico, do ponto de vista da economia, para a intervenção estatal, na fase de ouro do WS.<sup>17</sup>

Do ponto de vista político, de acordo com Girotti (2000), é possível traçar os seguintes quadrantes em relação às respostas dadas às questões da igualdade e segurança, após o surgimento das sociedades modernas, pelas diferentes correntes político-ideológicas.

Quadro 3. Princípios éticos e política social

		Segurança	
		-	+
Igualdade	-	Liberal (oportunidade de mobilidade no mercado de trabalho)	Meritocrático (confirma a posição alcançada pelo trabalho)
	+	Liberal Democrático (igualdade de oportunidade inicial)	Social-Democrata (igualdade de resultado)

Fonte: Girotti, 2000, p. 84. Tradução dos autores.

<sup>17</sup> Assinale-se que algumas análises de política social (sobretudo de autores europeus) apóiam-se em específicas evidências econômicas. Como afirma Merrien (2002), o perigo é que a sociologia política do WS se torna cada vez mais uma área aplicada da análise econômica; mas, sobretudo, que seus resultados sejam fortemente influenciados pelos modelos econômicos pouco dominados ou com muitos problemas. Merrien cita, como exemplo, uma série de autores que escreveram recentemente sobre o WS e as respectivas evidências econômicas que apóiam tais análises: os resultados de Frieden e Iversen, diz ele, são largamente dependentes do valor que se atribui aos teoremas de Samuelson-Stoper ou de Ricardo-Viner. Os trabalhos de Garret, Iversen ou de Scharpf, por sua vez,

Conforme o autor, a política liberal e a social-democrata, de tradição norte-européia, definem dois pólos alternativos: no primeiro, trata-se de salvaguardar o espaço de liberdade, indispensável para garantir oportunidade de mobilidade individual; no segundo, a segurança material é condição para que se atinja efetiva igualdade de resultados. Mas a contraposição entre os dois modelos é mais conjuntural, e da sua interlocução surgem posições intermediárias: a igualdade de oportunidades iniciais, defendida pela corrente liberal democrática, induz à intervenção do Estado, traduzida em políticas de WS, de forma que construa os caminhos pelos quais os indivíduos se afirmam na esfera econômica; a política meritocrática, base dos programas dos partidos socialistas de tradição continental européia e dos partidos confessionais de matriz católica e calvinista, não se limita a valorizar diferenças produzidas pelo mercado, mas a confirmá-la mediante um sistema de seguro social estruturado por níveis de proteção rigidamente diversificados e hierarquizados.

Segundo o autor, é possível que, no processo político, a cultura e a política de orientação liberal democrática tenham mais ponto de contato com programas redistributivos de inspiração social-democrática, ao passo que políticas meritocráticas tenham mais pontos de acordo com projetos de inspiração liberal.

As alianças de primeiro tipo, na fase de expansão do WS, permitiram o surgimento de intervenções estatais, conformando novos tipos de modelos ocupacionais (como os ocupacionais mistos de Ferrera).<sup>18</sup> Já as de segundo tipo (liberal democrática e social-democrata), definem as novas orientações de política social e, nos anos do neoliberalismo, condicionaram o debate e as coalizões parlamentares nos países impregnados pela agenda política de restrição e reestruturação do WS.

à pertinência da curva de Calmors e Drifil. A pertinência da análise de Esping-Andersen e Scharpf & Schmidt à validade do teorema de Baumol. Em relação ao último (Baumol), sublinhe-se que a queda da produtividade associada ao desenvolvimento do setor terciário é hoje largamente contestada pelos teóricos da nova economia.

<sup>18</sup> O modelo ocupacional misto emerge na Europa continental após a Segunda Guerra (Suíça, Holanda, Itália e Irlanda) e se caracteriza pela inclusão da modalidade seguridade em algumas políticas e/ou programas sociais.

Esping-Andersen (2002) sublinha que o debate atual sobre a reestruturação do WS reafirma, mais uma vez, o caráter internacional dessa discussão, pois nos momentos cruciais de mudança do WS (no final do século XIX; décadas de 1930 e 1940 do século XX; e o momento atual) o diálogo e a imitação institucional proliferaram, por um lado; por outro, apesar de algumas variantes (Terceira Via Inglesa), continua ainda circunscrito a três matrizes político-ideológicas (que o autor denomina de três correntes rivais a respeito da *good society*) – liberalismo, social-democracia e democracia-cristã. Afirma ainda que considera difícil, no momento atual, as idéias liberais (no sentido exposto por Hayeck e a linha dura neoliberal) influenciarem a reforma européia, e que a Terceira Via Inglesa, por ter absorvido o mais popular/palatável das teorias neoliberais para reforma do WS, como responsabilidade individual e maior competitividade na estrutura de provisão com responsabilidade pública, tem poder maior de difusão.

Na verdade, são os tipos de regime de WS (qual papel está reservado para o Mercado, o Estado e a Família) que estão em discussão na construção de novos modelos de reforma. Qual grau de desmercadorização/desfamiliarização é possível e aceitável pelos atores no processo político da reforma? O modelo liberal (na versão da Terceira Via) propugna por mais mercado, pelo menos para a classe média e vê, como tarefa da proteção social, empoderar os cidadãos para que eles possam satisfazer, por meio do mercado, as suas necessidades sociais; o modelo social-democrata (versão escandinava) defende a continuidade do processo de desmercadorização/desfamiliarização;<sup>19</sup> já o modelo democrata-cristão ressalta o papel da família e a via pelo mercado com regulação estatal.

O quadro seguinte exemplifica os tipos de regime de WS propostos pelas diferentes visões da *Good Society*.

<sup>19</sup> Desfamiliarizar a política social significa coletivizar o peso e as responsabilidades da carga familiar, condição prévia para as mulheres que buscam harmonizar trabalho e maternidade (Orloff, 1993).

Quadro 4. Vias e regimes de WS

Vias e regimes de WS	Estado	Mercado	Família	Universalismo (inclusão da classe média)
Liberal	(Menos Estado) (baixa regulação)	(Mais Mercado) (corporativo/ ocupacional e desembolso direto)	(Menos Família)	Não
Social-democrata	(Mais Estado) (regulação, gestão e provisão)	(Menos Mercado) (desmercadorização/ desmercantilização)	(Menos Família) (desfamiliarização)	Sim
Democrata-cristã	(Menos Estado) (regulação e gestão)	(Mais Mercado) (corporativo/ ocupacional)	(Mais Família)	Mix

Fonte: elaboração dos autores.

Organismos internacionais e estratégias de políticas no campo da proteção social: OECD, Banco Mundial, BID, Cepal, OIT, OMS e Opas

Não é tarefa fácil exemplificar as diferentes visões sobre a política social dos diversos organismos internacionais. Por várias e diferentes razões: primeiro, porque são instituições com histórias, culturas e missões diferentes e com diferentes inserções internacionais e nas diversas políticas setoriais; segundo, porque as posições são mutáveis ao longo do tempo e de acordo ainda com os diferentes autores e dirigentes dessas mesmas instituições; terceiro, por que as visões estão distribuídas por diferentes documentos, relatórios, artigos e livros de peso institucional e *approach* metodológico diverso.

Outro problema refere-se ao tratamento diferenciado que alguns fazem da proteção social segundo níveis de desenvolvimento econômico e social dos países e níveis de renda da população, na forma como são expressas as recomendações do Banco Mundial, do BID e mesmo da OIT.

É tradição dessas últimas instituições, privilegiar a análise para os pobres ou excluídos (sejam dos países ricos ou pobres) e discutir a política social circunscrita a esse universo particular, por ter, no caso do BID, populações pobres em seu raio de atuação, ou por

uma concepção da política social mais focalizada para os mais desfavorecidos, ou ainda por ambos os motivos. A tradição europeia, ao contrário, poucas vezes diferencia suas recomendações de política segundo países ou extratos de renda (somente como exemplo de políticas/recomendações práticas), e isso se explica pela maior homogeneidade social dos países integrantes do continente europeu e pelo desenvolvimento de concepções próprias de política social, forjadas em longo processo histórico, como evidencia esse texto.

Dito isso, resumiremos as visões centrais sobre o futuro das políticas sociais para construir, posteriormente, no item de discussão, um quadro de referência tomando por base os princípios éticos e políticos apresentados por Girotti, em livre adaptação dos autores.

As posições de política social da União Europeia são bastante influenciadas pelos trabalhos dos cientistas sociais europeus na área, podendo-se citar dois relatórios que orientaram os debates nos anos mais recentes: os relatórios de especialistas encomendados pelos presidentes português e belga do parlamento da União Europeia.<sup>20</sup>

A posição europeia pode ser resumida pelo título do prefácio, assinado pelo presidente do parlamento europeu (Frank Vandembroucke), no livro organizado por Esping-Andersen (2002): *Justiça Social Sustentável e Cooperação Coordenada Aberta*.

São três as assertivas da posição europeia:

- ativo WS (porque ativo cidadão, isto é, o que participa no *mainstream* da vida econômico-social; WS, porque permanece a ambição de prover adequada proteção social; e, por fim, Estado ativo e inteligente, expressando as formas pelas quais os governos devam conduzir e gerenciar a política social);

<sup>20</sup> "O Futuro do Estado de Bem-Estar Europeu", redigido por Anton Hemerijck, Maurizio Ferrera & Martin Rhodes, em 2000 (publicado como M. Ferrera; A. Hemerijck & M. Rhodes. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta, 2000); e o relatório intitulado "A Arquitetura de um Novo Estado de Bem-Estar para Europa", redigido por Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles, em 2001 (publicado como G. Esping-Andersen; D. Gallie; A. Hemerijck & J. Myles J. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002). Observe-se que as análises/idéias de três autores citados (Ferrera, Esping-Andersen e Rhodes) foram apresentadas nesse capítulo.

• WS não pode ser reduzido à política de emprego/desemprego (porém, ela é política-chave nas reformas dos WS) e as políticas de emprego devem levar em consideração o emprego masculino e feminino, de acordo com as transformações nas estruturas familiares e o papel das mulheres nas sociedades atuais. Além disso, deve-se construir um equilíbrio desejável entre oportunidades, obrigações e incentivos no mercado de trabalho;

• WS não deve tão-somente oferecer proteção para a cobertura dos riscos sociais tradicionais (desemprego, doença, velhice e invalidez), mas proteger os cidadãos dos novos riscos, como os decorrentes do desemprego de longo prazo, emprego precário e famílias monoparentais e responder pelas novas necessidades sociais, como as decorrentes da reconciliação entre trabalho, vida familiar e educação.

É dito que o Estado ativo e inteligente reconhece que as vulnerabilidades são decorrentes de relações sociais de dependência e que mudar essa situação exige não só despesas sociais, mas fundamentalmente investimento social. Esse ponto merece destaque, pois expressa uma visão do WS como investimento social (no sentido de que investimento social não é um substituto de despesa social, por um lado; por outro, o termo ativo WS é preferível à noção de Estado de investimento social, como proposto por alguns especialistas). Merece também destaque na posição europeia a defesa dos conceitos de responsabilidade individual associada à responsabilidade societal. Por último, sublinhe-se o método de reforma apoiado no chamado processo *open co-ordination*, definido como processo no qual os objetivos são definidos de forma clara, explícita e cooperativa, de forma que dele se extraíam lições de boas práticas.<sup>21</sup>

As visões do Banco Mundial estão distribuídas por numerosos documentos e publicações. No caso desse texto, escolhemos duas, em particular, na forma de um livro recentemente publicado e assinado por vários autores (*Desarrollo Social en América Latina: Temas y*

<sup>21</sup> Anton Hemerijck destaca três elementos do método: informação adequada, avaliação dos resultados à luz dos objetivos, e dos contextos nacionais.

*Desafios para las Políticas Públicas*, editado por Carlos Sojo) e o documento de trabalho intitulado “Manejo Social del Riesgo: un Nuevo Marco Conceptual para la Protección Social y más allá”, pois, como o próprio título explicita, se propõe a definir um novo marco conceitual para a proteção social.

No livro de Carlos Sojo definem-se as três funções básicas da política social: inversão em capital humano; compensação social e coesão social. A inversão em capital humano compreende educação, saúde e habitação e é dito que como o conhecimento é o principal fator produtivo, a justificativa para esse tipo de política não necessita mais do apoio de questões éticas, filantrópicas ou de solidariedade. Dessa forma, a política social se torna um pré-requisito do crescimento econômico. A compensação social (formação de redes de proteção social) é definida como conjunto de intervenções compensatórias que incrementam a renda e outros ativos, mediante transferências focalizadas e que estão desenhadas para sustentar ou aumentar o bem-estar dos grupos pobres ou vulneráveis em períodos de transição ou crise econômica. A coesão social é proveniente de um comportamento da população segundo padrões socialmente aceitáveis de forma que equilibre metas culturais, estrutura de oportunidades e a formação de capacidades individuais. É dito ainda que a política social tem como princípios orientadores a universalidade e o impacto, levando ainda em consideração questões referentes à eficiência e à focalização.

O segundo documento define proteção social (na forma de intervenção no mercado de trabalho; previdência social e redes de proteção social) como intervenções públicas para assistir as pessoas, casas e comunidades a melhorar o manejo do risco e proporcionar apoio a quem se encontra em extrema pobreza. A proteção social é vista por quatro ângulos: como uma rede de proteção visando oferecer aos pobres a capacidade de sair da pobreza ou ao menos encontrar um trabalho lucrativo; um tipo de investimento e não um custo; centrado mais nas causas e menos nos sintomas; e, finalmente, considera a realidade objetiva (menos de 25% da população mundial tem acesso aos programas formais de proteção social).

Afirma três estratégias para abordar riscos: prevenção, mitigação e superação de eventos negativos; e três formas de manejo social do risco: informal, de mercado e público. Os riscos são tratados segundo fontes de origem (naturais, saúde, ciclo vital, sociais, econômicos, políticos e ambientais) e níveis de incidência (micro, meso e macro).

As posições do BID para a América Latina e países desenvolvidos podem ser vistas em duas publicações recentes.<sup>22</sup> No caso dos países ricos, Smeeding & Phillips (2001) enfatizam ser necessário diferenciar as responsabilidades das sociedades modernas com velhos (velhice, desemprego, etc.) e novos (famílias monoparentais, crianças cujos pais trabalham, efeitos dos ciclos demográficos, etc.) riscos sociais. E que as lições são altamente dependentes do grau de desenvolvimento institucional, demográfico e econômico de cada país. Entretanto, os extensos sistemas de proteção social, nos países desenvolvidos, são facas de dois gumes – de um lado, muita proteção tem efeitos positivos no combate à pobreza; de outro, efeitos negativos no mercado de trabalho; nos custos agregados e nas instabilidades (correntes) da previdência social. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, as recomendações e estudos dirigem-se às políticas que permitem a pobres adquirir conhecimentos essenciais que os afastem dos grupos socialmente excluídos. Behrman e colaboradores (2003) assinalam que a pobreza, na América Latina, é fruto das desigualdades sociais (tendo em vista as desigualdades na distribuição de renda e as diferenças individuais, segundo qualificação e desempenho no trabalho). Assim, a desigualdade é fruto da ausência de oportunidades para a maior parte da população. A exclusão de alguns grupos específicos segundo etnia, residência e *status* social, por exemplo, pode explicar as desigualdades em oportunidades.

As posições da OIT quanto à política social concentram-se na discussão do mercado de trabalho e da previdência social e, recentemente, por conta das inúmeras situações de precarização do trabalho, crescimento do mercado informal ao lado dos trabalhos tem-

<sup>22</sup> *Who's In and Who's Out - Social Exclusion in Latin America*, redigido por Jere R. Behrman, Alejandro Gaviria & Miguel Székely, de 2003; e *Shielding the Poor - Social Protection in the Developing World*, editado por Nora Lustig, em 2001.

porários e de baixos salários, como fenômenos recorrentes tanto nos países desenvolvidos quanto nos pobres, foi desenvolvida uma agenda de propostas de intervenção e estímulo à formulação de políticas de extensão da proteção social. No livro *Segurança Social. Um Novo Consenso* afirma-se que a segurança social (compreendida por diferentes regimes como assistência social, regimes universais, seguro social e dispositivos públicos e privados) deve ser estendida para as pessoas que não estão protegidas por nenhum tipo de regime, de forma que assegure acesso aos meios de produção, garantia do emprego, salário mínimo e segurança alimentar. A extensão da proteção social compreende quatro formas: extensão da segurança social obrigatória, promoção de microsseguros, introdução de sistemas universais financiados pelas receitas gerais do Estado e, finalmente, adoção de prestações sujeitas à condição de recurso e financiadas pelas receitas gerais do Estado. É ressaltado, ainda, que nenhuma dessas abordagens deve ser *a priori* excluída e é necessário associá-las em função do contexto nacional. A segurança social é considerada cada vez mais parte integrante do processo de desenvolvimento e é necessário criar sinergias entre políticas de proteção social, políticas de emprego e políticas de desenvolvimento.

As posições da Cepal, historicamente voltadas para o desenvolvimento econômico e social do continente latino-americano, propõem, desde a década de 80 do século passado, o crescimento com igualdade ou a combinação de novos tipos de inserção internacional das economias do continente com equidade social. O documento *Equidade, Desarrollo y Ciudadanía*, de 2000, expõe que o processo de globalização oferece riscos e oportunidades, por um lado; por outro, os padrões de desenvolvimento na América Latina devem ter como eixo principal a redução da desigualdade social em suas múltiplas manifestações. A instituição vê a questão da equidade como vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais, e afirmação dos princípios da igualdade e solidariedade e a não-discriminação. Considera, ainda, que a universalidade não se opõe à seletividade e que esse princípio (o da universalidade) não deve difundir-se para níveis de proteção que não possam ser financiados.

As posições da OMS foram apresentadas no Relatório de 2000 (*Health Systems: Improving Performance*) onde se define o conceito de novo universalismo: *high quality delivery of essential care, defined mostly by the criterion of cost-effectiveness, for everyone, rather than all possible care for the whole population, or only the simplest and most basic care for the poor*. Afirma-se que não é mais possível oferecer serviços de qualidade para todos em razão das restrições financeiras dos Estados, do crescimento dos gastos e serviços privados e do crescimento da demanda e das expectativas da população em relação à saúde. Dessa forma, o Estado deve alargar suas funções de regulação (utilizando coordenação, consulta, evidências e comunicação), encorajar diferentes formas de pré-pagamento (como, por exemplo, baseadas no trabalho, na comunidade ou por provedores) e, finalmente, regular melhor o setor privado (fruto da combinação de dois instrumentos: subsídios públicos e controle dos provedores privados).

Já as posições da Opas encaminham-se para a defesa de políticas públicas mais abrangentes que abarquem a promoção em uma visão intersetorial (política pública saudável) e a extensão da proteção em saúde. Segundo a resolução (CE 130 R9) do Comitê Executivo, com base nos documentos sobre a ampliação da proteção social em matéria de saúde, em conjunto com a OIT, defende-se a construção de políticas e intervenções que combatam a exclusão em saúde (constituído por grupos que não estão protegidas pelos sistemas de seguridade e tampouco pelos seguros e planos privados de saúde). Afirma-se que essas políticas de inclusão devem proporcionar proteção, independente da renda, isto é, da capacidade de pagamento dos indivíduos e pautarem-se pelos princípios da sustentabilidade financeira, seguro solidário e modelo coerente de atenção.

## Discussão

Com base no resumo apresentado, é possível construir um quadro-síntese dos marcos teóricos que informam as diferentes posições levando em conta as questões e/ou princípios ético-políticos selecionadas por Girotti, e incluindo também o papel reservado para o universalismo (inclusão ou não-inclusão das classes médias), como pode ser visto à frente.

Quadro 5. Princípios éticos e políticos e/ou linhas de ação (políticas) dos organismos internacionais em relação à proteção social

Princípios éticos e políticos	OECD	Banco Mundial e BID	OIT	Opas	Cepal	OMS
Igualdade de oportunidade inicial	X (Educação/capacitação/saúde integral)	X (Educação/capacitação/saúde – promoção, prevenção e atenção básica)	X (Educação/capacitação/saúde – promoção, prevenção e atenção básica)	X (Educação/capacitação/saúde integral)	X (Educação/capacitação/saúde – promoção, prevenção e atenção básica)	X (Educação/capacitação/saúde – promoção, prevenção e atenção básica)
Igualdade de resultado	X (Justiça Social)					
Correção de desigualdade <i>ex post</i>	X (Políticas de transferência de renda)	X (Políticas de transferência de renda)	X (Políticas de transferência de renda)	X (Políticas equitativas em saúde)	X (Políticas sociais equitativas)	
Segurança pelo mercado de trabalho	X (Política de emprego)	X (Política de emprego)	X (Política de emprego)		X (Política de emprego)	
Segurança pela política social	X ( <i>Welfare State</i> )	X (Manejo social do risco)	X (Administração pública do risco)	X (Políticas universais de saúde)	X (Política universal de educação) e (Administração pública do risco)	X (Administração pública do risco)
Segurança por política/programas <i>ex post</i> (correção da ausência de segurância)	X (Políticas focalizadas)	X (Políticas focalizadas)	X (Políticas focalizadas)	X (Políticas focalizadas)	X (Políticas focalizadas)	X (Políticas focalizadas)
Universalismo	Sim	Não (política focalizada para os mais destituídos)	Mix	Mix	Mix	Não (Novo Universalismo)

Fonte: Livre adaptação do quadro de Girotti.

Observe-se que são tênues os limites entre correção da desigualdade *ex post* e segurança por políticas/programas *ex post*, pois, na verdade, ambas são coincidentes no propósito de corrigir uma situação já dada. A correção da desigualdade implica fornecer segurança (quase sempre), e prover segurança pode conduzir à correção da desigualdade (às vezes). Por exemplo, algumas políticas de transferência de renda habilitam pessoas para uma inserção produtiva, que se traduz em diminuição de desigualdades. Porém, como sabemos, muitas dessas políticas não são duradouras e seus efeitos são temporários, isto é, só se manifestam quando a política está em operação (tipo Programas de Transferência de Renda).

Sublinhe-se ainda que não foi possível preencher todas as células pelo fato de algumas instituições estarem mais voltadas para certas políticas setoriais, como a OMS/Opas, por exemplo.

Como vimos, as posições da OECD diferenciam-se das demais por cobrirem todas as possíveis situações que envolvem a questão da proteção social, conformando um quadro amplo de atuação no campo da justiça social (solidariedade e cidadania social). As idéias de justiça social são vinculadas aos conceitos de Rawls (*ethos rawlsiano*), de que a inclusão social e a redução das inequidades são ingredientes essenciais em qualquer estratégia que se destine a construir economias mais competitivas (precondição). Os defensores da via europeia destacam sempre que o WS europeu repousa em diferentes modelos de solidariedade, mas que em todos prevalece o princípio da cidadania social e da socialização (coletivização) dos riscos sociais. O WS, nesse sentido, é visto como um contrato social (de longo prazo) com os cidadãos.

Já as posições do BM e do BID, podem ser vistas conjuntamente, tendo em vista que, apesar de algumas diferenças, essas instituições têm posições semelhantes na definição de ações que compõem a proteção social: igualdade de oportunidades iniciais, correções *ex post* das desigualdades, segurança pelo mercado de trabalho e manejo social de riscos, visto como uma ação *ex post*, depois que o risco foi instalado. Sublinhe-se que os autores do texto sobre o manejo social dos riscos afirmam que o conceito inclui ações que

previnam os riscos antes de sua instalação. Citam, como exemplo, as políticas de macroeconomia (saúável), saúde e meio ambiente, educação e capacitação.

A OIT, da mesma forma, destaca a igualdade de oportunidade inicial, tendo em vista que ela deve garantir a segurança (futura) pela inserção no mercado de trabalho (garantia de emprego e salário mínimo). Como têm alguns programas de correção das desigualdades, afirma políticas de transferência de renda e de extensão da proteção social em políticas setoriais, onde haja grupos de indivíduos sem nenhum tipo de proteção.

A Cepal destaca-se pela igualdade de oportunidade inicial, segurança pela inserção no mercado de trabalho e o *mix* de políticas sociais universais e focalizadas.

A OMS introduz o conceito de novo universalismo que propugna por uma redução na oferta de assistência para todos, a seleção de intervenções mais custo-efetivas, o melhor aproveitamento/uso dos recursos privados e uma política diferenciada para os mais pobres e/ou necessitados.

Já a Opas aparece pela idéia do universalismo na área da saúde, seja ele de provisão pública ou privada, pela defesa da equidade em saúde (na cobertura, acesso, uso e financiamento) e pela inclusão de políticas focalizadas para o combate à exclusão.

Em suma, da análise exposta, conclui-se que a Cepal, a Opas e a OIT estão em posição/via intermediária entre o universalismo europeu (o contrato social tipo OECD) e a responsabilidade individual de orientação liberal/americana (como exposto pelas políticas/idéias do Banco Mundial, BID e recentemente OMS).

### Considerações finais

Na discussão das vias de política social é necessário diferenciar e olhar melhor para as características nacionais dos processos de formação dos sistemas de proteção social. Não se pode comparar e nem mesmo ter uma única proposta diante da atual diversidade de sistemas, notadamente entre países ricos e pobres.

A atual política econômica afeta os sistemas de forma diferente, e os novos grupos de interesses que se formaram nos últimos anos em torno da proteção social respondem e atuam também de forma diferente pela (in)sustentabilidade dos sistemas nacionais.

Nos países mais pobres a dicotomia seguro *versus* seguridade está sendo esmaecida por um contexto de ações e políticas, cuja grande característica é a transferência de renda e serviços para os mais pobres em diferentes políticas setoriais (educação, previdência, assistência e saúde). Dessa forma, a proteção social confunde-se com políticas de combate à pobreza e o eixo condutor não é mais o Estado e a noção de universalidade ou igualdade, mas uma pluralidade de instituições públicas e privadas orientadas pela busca do público mais pobre e do maior impacto de curto prazo.

Por isso, rediscutir o conceito mesmo de proteção social e os valores nele embutidos parece ser o caminho para a superação de uma visão tão-somente caritativa e paliativa da ação social.

O presente capítulo pretende ser um guia, um estímulo para essa importante tarefa.

### Referências bibliográficas

- Alber, J. *Dalla carità allo Stato Sociale*. Bolonha: Il Mulino, 1987.
- Arretche, M. Emergência e desenvolvimento do WS: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, vol. 39, pp. 3-40, 1995.
- Ascoli, U. *Welfare state all'italiana*. Bari: Laterza, 1984.
- Aureliano, L. M. & S. Draibe. A especificidade do WS brasileiro. *Economia e desenvolvimento*. Brasília: Cepal, 1989.
- Baert, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12 (25, pp. 63-75), 1997.
- Baldassarre, A. Lo Stato Sociale: una formula in evoluzione. In: A. Baldassarre & A. A. Cerveti. *Critica dello Stato Sociale*. Bari: Laterza, 1982.
- Baldwin, P. *The Politics of Social Solidarity. The Classes Bases of the European Welfare States 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- Behrman, J. R.; A. Gaviria & M. Szekely. *Who's in and Who's out*. Washington: BID, 2003.
- Bellah, R. et al. *The Good Society*. US: Vintage Books, 1992.
- Bracho, C. A. & J. G. Ferrer. *Política social*. Madri: McGraw-Hill, 1998.
- Cepal. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Chile: Naciones Unidas, 2000.
- Donati, P. Natura, problemi e livelli del Welfare State: un'interpretazione. In: P. Donati & G. Rossi (eds.). *Welfare State. Problemi e alternative*. Milão: Angeli, 1985.
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nova York: Polity Press, 1990.
- . *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen, G.; D. Gallie; A. Hemerijck & J. Myles. *Why We Need a New Welfare State*. Nova York: Oxford University Press, 2002.
- Faria C., A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, vol. 46, pp. 38-73, 1998.
- Ferrera, M. *Modelli di solidarietà*. Bolonha: Il Mulino, 1993.
- . *La trappola del Welfare State*. Bolonha: Il Mulino, 1998.
- . *Nuova Europa e nuovo Welfare*. Bari: Cacucci, 2001.
- Ferrera, M. & J. Gualmini. *Salvati dall'Europa*. Bolonha: Il Mulino, 1999.
- Ferrera, M. & M. Rhodes. *Recasting European Welfare State*. Londres: Frank-Cass, 2000.
- Flora, P. (ed.). *Growth to Limits. The European Welfare States since World War II*. Berlim: De Gruyter, 1986.
- Freeman, R. & M. Moran. Reforming Health Care in Europe. In: M. Ferrera & M. Rhodes. *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank-Cass, 2000.
- Galbraith, J. K. *A sociedade justa*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- Girotti, F. *Welfare State - storia, modelli e critica*. Roma: Carocci, 2000.
- Holzmann, R. & S. Jorgensen. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo 0006 sobre protección social. Banco Mundial, 2000.
- Jordan, B. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Logue, J. *Lo Stato del Benessere: vittima del suo successo*. Bolonha: Il Mulino, 1980.

- Luhnam, N. *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madri: Alianza, 1993.
- Lustig, N. *Shielding the Poor*. Washington: BID, 2001.
- Melo, M. A. Crise do mundo do trabalho e proteção social. *São Paulo em Perspectiva*, 9 (4, pp. 40-6), Seade, 1995.
- Merrin, F. X. États-providence en devenir – une relecture critique des recherches récentes. *Revue Française de Sociologie*, vol. 43(2), pp. 211-42, 2002.
- Myles, J. & J. Quadagno. Political Theories of the WS. *Social Service Review*. University of Chicago, 2002.
- Offe, C. *Contradiciones en el Estado de Bienestar*. Madri: Alianza, 1990.
- . Política sociale, solidarietà e Stato Nazionale: In: M. Ferrera (ed.). *Stato Sociale e mercato mondiale*. Turim: Fondazione G. Agnelli, 1993.
- OIT. *Segurança Social. Um novo consenso*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Edição portuguesa, 2002. Tradução de *Sécurité Sociale. Un nouveau consensus*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2002.
- Pan American Health Organization. *Promoting Health in the Americas*. Annual Report of the Director, 2001.
- Pierson, C. & F. Castles. *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- Pierson, P. *The New Polity of Welfare State*. Oxford: Oxford Press, 2001.
- Polanyi, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980 (do original *The Great Transformation*. Rinehart Company, 1944).
- Pombeni, P. Prefazione. In: G. A. Ritter. *Storia dello Stato Sociale*. Roma-Bari: Laterza, 1996.
- Ranci, C. *Oltre Welfare State*. Bolonha: Il Mulino, 1999.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- Rosa M. L. A. *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*. Milão: Franco Angeli, 1990.
- Rosanvallon, P. *La nouvelle question sociale*. Paris: Seuil, 1995.
- Scharpf, F. W. & V. A. Schimidt. *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. I – From Vulnerability to Competitiveness, vol. 2 – Diverse Responses to Common Challenges. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Skocpol, T. *Protecting Soldiers and Mothers*. Boston: Harvard University Press, 1993.
- Sojo, C. *Desarrollo social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas*. Washington: Banco Mundial, 2002.
- Titmuss, R. *Social Policy*. Londres: Allen and Unwin, 1974.
- Viana, A. L. d'Á. As políticas sociais e as políticas de saúde no contexto

- do processo de globalização. In: S. Gerschman & M. L. W. Vianna. *A miragem da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997a.
- . Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para o estudo de políticas sociais. In: A. M. Canesqui (org.). *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1997b.
- Wilensky, H. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- . *Rich Democracies*. Los Angeles: University of California Press, 2002.
- Wilensky, H. & C. Lebeaux. *Industrial Society and Social Welfare*. Nova York: Free Press, 1965.
- World Health Organization. *The World Health Report 2000*. Health Systems: Improving Performance. Genebra, 2000.