
UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS?

reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

*Professora do Instituto de Economia e Coordenadora do
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP da Unicamp*

J á se passaram quase 20 anos de ajustamentos e reformas, na América Latina, entre estas as que pretendiam moldar uma nova institucionalidade para as políticas sociais. Como se sabe, aqui está um dos calcanhares desse Aquiles que pretendeu reorganizar, sob a perspectiva do mercado, o arcabouço institucional e regulatório do Estado e as formas concretas da intervenção das políticas públicas. Em parte, pelos quase nulos efeitos das reformas sobre a equidade,¹ mas em parte também pela baixa capacidade de se enfrentar com políticas e programas sociais, mesmo quando adequadamente concebidos e implementados, os mais devastadores impactos sociais das mudanças econômicas em curso, concentrados no desemprego e na precarização do trabalho.

Os programas sociais constituem um campo de especial interesse das reformas institucionais por dois outros motivos. Em primeiro lugar, porque foram muito pouco reformados, no sentido forte da palavra. Se algum sentido tiver a noção de sistema de proteção social, não se deixará de reconhecer que, após quase 20 anos, os países apresentam, ainda hoje, sistemas do mesmo tipo dos que exibiam na situação “pré-reforma”. Tanto quanto antes, suas políticas sociais tendem a estar organizadas segundo o modelo meritocrático-particularista ou conservador,² salvo talvez o Chile. A segunda razão é a de que, paradoxalmente, foi e tem sido muito forte a inovação institucional experimentada pelas políticas, programas e mesmo sistemas nacionais de proteção social na região; e seguramente deve-se atribuir a tal movimento, mais do que às reformas deliberadamente programadas, a manutenção do patamar mínimo de reprodução social, muito provavelmente em nível acima do que verificar-se-ia na ausência de tais inovações.

O objetivo desse texto é o de indagar sobre o sentido das transformações – sejam as grandes reformas, sejam as pequenas mas múltiplas mudanças – que vêm alterando a fisionomia dos sistemas latino-americanos de proteção social. Em dois outros trabalhos (Draibe, 1993 e 1995), o foco foi a reconstituição detalhada desses processos em um grupo de países. Esta literatura será retomada muito sinteticamente na primeira parte deste artigo apenas para apoiar uma reflexão de natureza mais geral, que examina o conjunto dos processos particulares segundo os termos do debate contemporâneo sobre a crise e a transformação dos Estados de Bem-Estar Social nas sociedades capitalistas. A preocupação central é, sobretudo, com as perspectivas futuras, mesmo reconhecendo a dificuldade de enfrentá-las.

AS REFORMAS E OS RESULTADOS

Welfare States latino-americanos: a situação “ex ante” e as tendências dinâmicas às vésperas das reformas

Os países latino-americanos lograram construir, até os anos 70, as estruturas básicas do *Welfare State*, porém de modo imperfeito e deformado, devido a dois conjuntos principais de motivos: os estruturais e os institucionais e organizacionais.

São, com efeito, razões de natureza estrutural que podem explicar, por exemplo, o alto grau de exclusão social e a baixa equidade com que se desempenhavam as políticas e programas sociais da região. Se é verdade que os programas educacionais, os de saúde e os de segurança social constituem, nos Estados de Bem-Estar Social, as estruturas que, juntamente com os mecanismos dinâ-

micos do mercado de trabalho, operam a integração e incorporação social, os estudos realizados com um grupo de países³ mostraram que, apesar das diferenças, a universalização e a equidade não caracterizavam plenamente os programas, mesmo naqueles países que, como a Argentina, o Chile e a Costa Rica, além do Uruguai, haviam avançado já e significativamente em direção a um Estado de Bem-Estar Social mais denso. Ora, a crer na literatura doméstica, são as mesmas, no plano estrutural, as raízes sociológicas da exclusão, apoiadas em semelhantes vetores de desigualdades socioeconômicas: as de renda, as urbano-rurais, as regionais (interprovinciais), além das de cor, raça e gênero. Assim, embora referidas a distintas estruturas socioeconômicas e operando programas junto a clientela de diferentes dimensões, as políticas sociais dos vários países tendiam a excluir ou a preterir, dos seus benefícios, grupos da mesma natureza social: as populações rurais; os setores pobres urbanos e rurais; os trabalhadores ligados ao setor informal e a atividades marginais; enfim, os grupos desprovidos de organização, força e poder de barganha. Como se sabe, isto é mesmo muito comum em países dotados de sistemas conservadores de *Welfare State*, que tendem a proteger sempre as categorias sociais dotadas de maior poder de organização e barganha.

A constatação remete para um outro plano as inegáveis insuficiências e distorções do tipo de *Welfare State* que aqui se construía: mostra que seus limites esbarravam também na heterogeneidade e dualidade social das nossas sociedades – características estruturais que, obviamente, não são e nem podem ser plenamente resolvidas pelos programas sociais. O enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção desses sistemas de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura socioeconômica dessas sociedades, em particular as referidas a seus mercados de trabalho pouco integrados (principalmente a segmentação urbano-rural) aos níveis baixos de assalariamento e, enfim, aos patamares baixíssimos de salários. A sobrecarga das políticas sociais, pressionadas a atender todos os tipos de insuficiências, foi constante na maior parte dos países, com exceção talvez da Argentina e do Chile.

As outras razões são de natureza institucional e organizacional. Às vésperas das turbulências dos 80, os países latino-americanos mostravam, sem exceção, nas armadilhas e mecanismos de regulação dos seus sistemas de proteção social, as seguintes características, bastante referidas pela literatura: alto grau de centralização; débeis capacidades regulatórias e de implementação das políticas nos níveis subnacionais de governo; comportamentos fortemente corporativistas por parte dos corpos pro-

fissionais ligados aos grandes subsistemas de políticas; e, finalmente, fraca tradição participativa da sociedade na implementação e operação dos programas.

De fato, a centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa, – a fragmentação institucional e a ausência de participação, ainda quando diferentes de país para país ou entre os programas, marcaram fortemente a constituição e operação dos serviços sociais na região. Outras quatro dimensões organizacionais e pertinentes à institucionalidade vigente das políticas sociais merecem especial referência, já que permitem identificar com mais precisão as variações entre países:

- dadas as características unitárias ou federativas da organização política dos Estados, tendiam a diferenciar-se, entre os países, as competências específicas de cada nível de governo sobre programas sociais determinados. Mesmo entre países com organizações de governo idênticas, variavam também as esferas governamentais que efetivamente concentravam poder e capacidades (*state capabilities*) para a implementação dos diferentes programas sociais determinados. Em quase todos, era o governo central o que de fato concentrava tais capacidades, em geral as províncias, regiões e principalmente municípios carecendo fortemente daqueles recursos e capacidades;⁴

- variam muito, entre os países, as dimensões das redes públicas de serviços sociais, sendo essa diferença significativa nos processos de mudanças. Países dotados de grandes e extensas redes de educação, saúde e seguridade⁵ já mostravam, no final dos anos 70, problemas típicos de entropia, de ausência de mecanismos de controle da qualidade da prestação, além dos desperdícios e problemas de gerência. Entretanto, também nos países dotados de redes relativamente pequenas, as carências organizacionais e sistêmicas tendiam a constituir obstáculos à coordenação e gerência, bem como à implementação de inovações.⁶ Situações intermediárias revelavam-se aparentemente mais vantajosas;⁷

- a dinâmica organizacional dos sistemas de proteção sempre esteve muito marcada pelo comportamento de atores estratégicos localizados entre os beneficiários diretos dos programas e ou entre os funcionários que os implementam. Como se sabe, os sistemas de proteção social da região abrigaram situações de acentuados privilégios e foram, em geral, mobilizados por comportamentos fortemente corporativistas dos funcionários e beneficiários, em que pesem as variações entre países. Os subsistemas de previdência social eram, via de regra, estratificados em múltiplos regimes especiais, próprios de categorias funcionais específicas, os militares e funcionários públicos entre elas.⁸ Por sua vez, as grandes burocracias e, principalmente, os corpos profissionais médicos e docentes, em

geral de forte tradição sindical, mobilizavam significativos recursos organizacionais e de *voice*, principalmente nos países dotados de extensos sistemas de políticas, como a Argentina, o Brasil e o México.⁹ Os comportamentos desses atores institucionais – pró ou contra reformas – operaram como fatores decisivos nos episódios de mudanças, seja pela força das suas resistências corporativas, seja pelas suas capacidades de liderarem processos reformistas.¹⁰ A exceção cabe menos a países, e mais às circunstâncias de certas reformas, ocorridas na vigência de regimes autoritários;

- deve-se destacar, a crer nas evidências registradas, a ausência sistemática de tradição participativa na operação mesmo dos programas sociais. Ainda que as diferenças nacionais sejam aqui também muito fortes, a participação de associações voluntárias no desenho e implementação não constituiu traço marcante da dinâmica das políticas sociais da região, com exceção do tradicional envolvimento sindical nos sistemas de seguridade (em períodos de regimes políticos democráticos), ou das “juntas de padres” no sistema de ensino fundamental em alguns países. Experiências comunitárias mais densas começam a se fazer sentir, entretanto, desde os anos 70.¹¹

A essas características institucionais estiveram sempre associados outros traços bem conhecidos dos programas sociais: os problemas de ineficácia do gasto; a má focalização dos objetivos; a baixa efetividade social. De fato, o binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo *versus* fracas capacidades estatais e participativas tendeu a conferir pouca transparência aos sistemas de políticas, concorrendo para a baixa *accountability* dos programas e para inibir ou restringir a força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional. Conseqüentemente, as características organizacionais apontadas transformaram-se, na história institucional dos países, nos fortes vetores de iniquidades, agravando as diferenças sociais originais que, teoricamente, pretendiam reduzir.¹²

No limiar dos anos 80, sob esta ótica, os programas sociais de todos os países que examinados projetavam um imperfeito Estado de Bem-Estar Social que admitia, inegavelmente, amplas margens de melhorias. Ainda assim, não se pode deixar de registrar que, em alguma medida, a dinâmica da sua expansão parecia projetá-los em direção a um padrão mais redistributivista e institucional, principalmente em função do reforço e expansão dos programas universais de educação fundamental e de saúde,¹³ da tendência à redução da heterogeneidade das prestações securitárias¹⁴ e da maior integração entre os programas previdenciários, de saúde e de assistência social,¹⁵ estes últimos adquirindo especial densidade no Brasil e no

México. Inegavelmente, a projeção em direção a maiores graus de equidade foi também alimentada pelo otimismo gerado pelo dinamismo econômico da etapa anterior, pelas tendências de redução da pobreza absoluta registradas em quase todos os países, mesmo nos mais desiguais como o Brasil e, já no final dos anos 70, pelos processos de liberalização política. Porém, não há dúvidas de que esse lento processo esteve sempre e tensamente contrariado pela dinâmica dos interesses das categorias,¹⁶ pelos mecanismos da sua relação com o sistema político – o populismo, o clientelismo, o patrimonialismo –, enfim, pelas forças de movimento próprias do padrão conservador de bem-estar social sob o qual erigiram-se os sistemas de políticas sociais. Desse modo, a reprodução das distorções não foi nunca afastada do horizonte de sua expansão.

Ao longo do período de industrialização e urbanização, o Estado Desenvolvimentista, na América Latina, amadureceu também a dimensão social da sua intervenção, mas o fez sob as características assinaladas. Sem ter sido generoso e sem mesmo ter garantido o efetivo bem-estar da cidadania, ainda assim, do ponto de vista da sua estrutura e dinâmica, moldou-se também como Estado de Bem-Estar Social. Pelas suas virtudes, foi sob esta forma que se cumpriu a promessa desenvolvimentista da incorporação das massas. Pelas suas insuficiências e distorções, esta frágil modalidade de progresso social fez da crise do desenvolvimentismo um episódio de profunda frustração histórica. Com esse legado, os sistemas de proteção social foram submetidos, desde o início dos anos 80, às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.

O Processamento da Agenda: Força e Fraqueza dos Programas Sociais¹⁷

Na década de 80, a transição e a democratização constituíram a via de entrada dos sistemas de proteção social na agenda de reforma do Estado, mesmo quando o fizeram através de fórmulas que vinham sendo subterraneamente corroídas pela inflação e, mais tarde, pelas modalidades prevalecentes de reestruturação.

Como se há de lembrar, pelo menos nos países que emergiam de regimes autoritários, reforçaram-se expectativas de reordenamento das políticas sociais de modo a fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar da sua base indispensável, a democracia social fundada na maior equidade. Para o conjunto do sistema de proteção social, tal demanda por ampliação dos direitos sociais traduziu-se em metas de elevação dos graus de universalismo, extensão da cobertura dos programas e melhoria da efetividade social do gasto. No plano institu-

cional, a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização.

As pressões advindas do sistema de forças políticas nem sempre tiveram essa conotação progressista: mobilizações de forte teor corporativista, e os conhecidos mecanismos clientelistas (quase sempre associados a práticas populistas dos governos, segundo os ciclos eleitorais) tenderam a presidir e a capturar as demandas e alguns ensaios de reformas, impondo limites aos escopos efetivamente democráticos de alteração do padrão de políticas. Não por acaso, o modo vago de expressão das demandas quase sempre traduziu-se em pressões por ampliação dos programas sociais segundo a fórmula “fazer mais do mesmo”. Condições, afinal, que tornaram ainda mais difícil o processo de construção, ainda no bojo das transformações dos anos 80, de uma alternativa democrática para a modernização e reforma das políticas sociais. É nesse vácuo intelectual que se fazem sentir os impactos dos ajustamentos estabilizadores.

Na sucessão de episódios e ondas de ajustamentos fiscais dos anos 80, as políticas sociais ocuparam lugar no campo de atenção dos *policy-makers* reformistas a partir de três grupos sucessivos de argumentos. De um lado, tratava-se de exigir do gasto social uma forte adequação aos objetivos macroeconômicos maiores, particularmente os da estabilização e os de natureza fiscal: o corte do gasto social haveria de ser o resultado mais palpável dessa diretriz, alcançado tanto através dos instrumentos tradicionais quanto de outros tais como a privatização e a descentralização do financiamento e operação dos programas sociais. O foco da atenção, nesse plano, esteve concentrado sobre os sistemas de pensões, cuja reforma foi entendida tanto como condição do ajustamento do setor público quanto para estimular a retomada do crescimento, dados os efeitos de “alívio” que haveria de produzir sobre a contratação da mão-de-obra. Em seguida, tratava-se de reorientar o gasto social de modo a que, pelo menos em parte, atendessem ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre emprego, renda e redução dos serviços sociais. A focalização do gasto e a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis passaram a compor o núcleo duro da estratégia de reforma da área social. Finalmente, tanto para canalizar recursos para ações de grande potencial de externalidades quanto para considerar os requisitos mais amplos da reestruturação econômica e integração competitiva das economias da região, o gasto social haveria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente os programas de caráter “produtivo” ou, se se quisesse, do investimento em capital humano.

O resultado de quase 20 anos de experimentação reformista no campo das políticas sociais paradoxalmente frustra e gratifica.

Duas ordens de argumentos podem resumir a insatisfação. Se o parâmetro utilizado for o padrão histórico de armação dos Estados de Bem-Estar Social mencionados, pouca transformação se registra entre os países: em apenas um caso – o do Chile – poder-se-ia afirmar ter havido uma reforma global do sistema de proteção social; programas singulares de previdência social foram mais genericamente reformulados, principalmente nos anos recentes; os sistemas de saúde foram reformados globalmente apenas no Chile e no Brasil e nenhum país registra reforma institucional plena do programa de educação compreensiva. Mais generalizadas foram as alterações no campo de programas compensatórios para a pobreza, especialmente financiados por fundos sociais. Ao final do ciclo de mudanças dos anos 80 e primeira metade da década de 90, a ausência de um reordenamento consistente dos sistemas de proteção social indica que a agenda de reformas, na região, processou-se até agora nos limites de uma combinação desequilibrada entre políticas econômicas dotadas de claros objetivos e políticas sociais oscilantes, frouxamente definidas e de objetivos pouco transparentes. Com certeza, não é este o melhor cenário para a aspiração de maior equidade, muito menos para corrigir e melhorar os programas e as políticas sociais.

O mais palpável resultado daquela distorcida combinação foi a fragilidade com que o gasto social enfrentou as reformas, sofrendo, na maior parte dos países, quedas significativas que obedeceram a um padrão sistemático pró-ajuste fiscal, caindo proporcionalmente mais que outros componentes do gasto público e recuperando-se menos nos ciclos de expansão subsequentes. Mesmo em países que já tinham saneado suas finanças na década anterior, a recuperação do gasto social no começo dos anos 90 mal atingiu ainda os níveis de 1980, o que mostra a vulnerabilidade do dispêndio social particularmente nas áreas de educação e saúde, já que a seguridade e os programas assistenciais aumentaram tendencialmente sua participação. Se algum papel estratégico foi reservado ao gasto social, esse foi, sobretudo, o de contribuir para a redução das brechas fiscais, aprofundando, mais do que aliviando, os custos sociais do ajustamento (Cominetti, 1994).

Já se acumularam evidências, em toda a região, dos mais negativos efeitos desse modo de equacionamento. Com alguma regularidade e certa independência das particularidades institucionais dos países, três linhas de impacto têm sido registradas: a fragilização dos programas universais de saúde e educação; a tendência à “assis-



tencialização” da política social e a quebra de solidariedade nos regimes previdenciários reformados, seja a solidariedade intergeracional, seja a que, através de pensões sociais, vinculavam trabalhadores do mercado formal e informal de trabalho.¹⁸ Examinados por esta ótica, os já limitados sistemas de proteção social emergem da primeira onda de reformas mais destruídos que reformados, com menor potencial de ação, exatamente quando passaram a receber mais volumosas demandas; enfim, com perdas significativas de qualidade dos serviços, em decorrência da decomposição das carreiras profissionais, da redução dos recursos para investimentos sociais e da deterioração dos equipamentos instalados.

Em dois planos dos sistemas de políticas sociais, entretanto, revelaram-se saldos positivos dessa primeira etapa de transformações, resultados decisivos, diga-se de passagem, para o equacionamento futuro da equidade, já que projetam saudáveis possibilidades para a nova etapa de construção institucional.

No plano dos valores, mesmo quando mescladas com a mobilização defensiva das corporações, certas formas de resistência a alguns estereótipos de reformas – principalmente aos impulsos privatistas e às concepções meramente compensatórias da primeira hora – revelam a persistência de valores solidaristas nos quais poderão se firmar novos formatos de ação social. A preservação da concepção universalista e pública da educação e da saúde, ou a preferência por modelos previdenciários que envolvam, na base, compromissos solidários, sinalizam nesta direção. Mas a expressão provavelmente mais alvissareira dessa potencialidade ética é a superação relativa do antagonismo que, no início do período, opôs concepções universalistas a concepções focalizadas e seletivas de programas sociais. Aquela polarização radical e simplificadora veio desembocar, hoje, em matriz mais complexa na qual o que se opõem são sobretudo formas e modalidades de combinar o universal e o focalizado; o estrutural e o emergencial; o curto e o longo prazos, expressando tanto o *aggiornamento* das concepções de justiça social quanto o amadurecimento do pensamento social ao reconhecer que a melhoria da efetividade do gasto social é condição para a construção dos direitos da cidadania.

No plano institucional residem os mais palpáveis resultados positivos dessa etapa de mudanças. Ainda que tenham sido raras as reformas compreensivas dos sistemas de proteção social, o período foi e tem sido muito rico em experimentação, alterações e inovações institucionais, concentradas em três vertentes principais: a descentralização da prestação dos serviços sociais; o aumento relativo da participação social nas formas colegiadas que tendem a acompanhar os programas inovadores; e a for-

midável ampliação do campo e da experimentação de parcerias entre os setores público, privado lucrativo e, principalmente, privado sem fins de lucro, presente nos novos tipos de organizações não-governamentais.

Os resultados são modestos e heterogêneos, mas os processos referidos mostram que novos perfis e inéditos estilos de política vêm sendo criativamente construídos no campo da proteção social, mesmo quando os sistemas destinados a provê-la tenham emergido do ciclo de reformas em situação especialmente adversa, já que, como demonstrado, nem foram adequadamente fortalecidos nem foram plenamente reformados.

O terreno sem dúvida mostrou-se fértil, pelas inovações e experimentações indicadas, para enraizar e alimentar a nova institucionalidade das políticas sociais que parece estar sendo desenhada. Porém, em que condições e sob quais características sistêmicas poderá se concretizar tal positivo cenário? A indagação é a mesma que, hoje em dia, permeia o debate internacional sobre o destino do *Welfare State*. É esse o plano no qual pretende-se examinar, a partir de agora, o campo de alternativas e perspectivas hoje abertas aos sistemas de proteção social da região.

ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E DEMOCRACIA

A crise dos sistemas de proteção social latino-americanos é por suposto específica, mas o processo que a desencadeou e vem até agora pautando seus encaminhamentos é da mesma natureza daquela que, nas economias centrais, também vem alterando a fisionomia dos Estados de Bem-Estar Social ali construídos desde o segundo pós-guerra.

A Natureza da Crise

As dificuldades do *Welfare State* foram sublinhadas em praticamente todas as suas dimensões por porta-vozes localizados ao longo de todo o espectro político-ideológico.¹⁹ Para os objetivos da reflexão pretendida, é indispensável a compreensão do seu papel na produção da igualdade que funda a democracia de massas.

É preciso entender o Estado de Bem-Estar Social como a forma histórica do Estado que, no capitalismo do pós-guerra, estabelece limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado. Sabidamente, coexistem na dinâmica capitalista processos simultâneos de homogeneização social – cuja base é o assalariamento em massa – e de reiteração da heterogeneidade – assentada na contínua produção de diferenças sociais através do mercado. Estas últimas interessam particularmente ao tema abordado neste



artigo. A referência aqui não é apenas quanto às diferenças abstratas de classe, mas também às concretas e sempre repostas diferenças de salários, renda e consumo que, através dos mecanismos típicos do mercado, instauram e reproduzem a desigualdade no capitalismo. Até mesmo no seio dos segmentos sociais teoricamente iguais pela e na condição salarial, como afirma Castel (1995). Não será necessário insistir no caráter disruptivo da forma mercantil de diferenciação social. Nela enraízam-se fortes riscos que rasgam o tecido social e ameaçam a coesão da sociedade. A novidade do pós-guerra – o Estado de Bem-Estar Social – foi ter imposto um particular mecanismo de freios às forças brutas da desigualdade socialmente produzida pelo mercado, através do sistema de direitos e políticas sociais.

De fato, ao garantir um conjunto de benefícios aos que perderam a renda do trabalho – seguro-saúde, seguro-maternidade, indenizações por acidente de trabalho, aposentadorias, pensões e seguro-desemprego – e ao subtrair da forma mercantil pura os bens e serviços destinados à reprodução social – educação, assistência à saúde, alimentos, habitação, transportes coletivos, abrigos –, o sistema de políticas sociais próprio do *Welfare State* assegurou o direito às condições básicas da vida, reduzindo e repressando a força do mercado que, de outro modo, expulsaria recorrentemente da sociedade membros anteriormente incorporados, relegando-os à situação de párias (Belluzzo, 1996). Se a produção e a exclusão dos “excedentes sociais” estão inscritas na própria dinâmica do mercado, a inclusão e a manutenção dos indivíduos na sociedade e na cidadania constituem obras das instituições da vida democrática, entre elas este sistema de direitos sociais e políticas do qual se está falando aqui. É nesse sentido que o *Welfare State* constitui a regulação social própria do capitalismo avançado. Sob suas estruturas, concentraram-se os mecanismos que operam como barreiras ao mercado, inibindo seu curso desenfreado e impedindo a autoregulação de que falava Polanyi. Não se deve entender o freio à desigualdade como supressão da pobreza e muito menos como a instauração da plena igualdade. Porém, não resta dúvida de que tal sistema de freios à violência do mercado corresponde a formas mais densas de participação na riqueza social e de elevação do patamar de equidade, permitindo a Habermas descrever o Estado de Bem-Estar Social como uma formidável máquina de produção de igualdade. A capacidade da ação estatal de promover o desenvolvimento social esbarra hoje em limites significativos, impulsionados pela onda de transformações produtivas e de imposições da ordem internacional globalizada. Embora distantes da realidade latino-americana, as formas desenvolvidas de Estado de Bem-Estar Social permitem diagnósticos mais acurados

das pressões que incidem sobre as políticas sociais e que, guardadas as diferenças, manifestam-se também nos países da América Latina.

Para efeitos de síntese, é possível agrupar em três planos as dificuldades que hoje enfrentam os sistemas nacionais de proteção social em quase todas as partes onde se ergueram e se consolidaram. Desde logo, há fortes limites que se verificam no plano do gasto social: a queda sistemática que vem acusando sugere ter sido revertida a tendência histórica à alta que seguiu até a década passada. De fato, o novo perfil de endividamento dos Estados, maximizado pelo encolhimento das bases tributárias e de financiamento do setor público, expressa-se no aumento relativo do componente financeiro do gasto público total,²⁰ com a correspondente queda da participação das despesas com seguridade, saúde, educação, infra-estrutura urbana, etc., exatamente quando se ampliam as pressões da demanda em função do desemprego e da precarização do trabalho. Mudanças nos desenhos dos programas têm sido recorrentes, na busca de ampliar seus graus de eficiência e efetividade, e é óbvio que há margens para isso. Entretanto, os resultados aparentemente têm sido modestos ou nulos, principalmente porque, com as referidas alterações da estrutura do gasto público, aumenta a rigidez do campo de alternativas em que se processam as decisões governamentais, encolhendo-se as margens de liberdade dos governos para conferir prioridade às despesas sociais e revitalizar a função social do Estado.

O segundo plano é o das concepções e ideologias: os princípios estruturantes do Estado de Bem-Estar têm sido sacudidos por novas configurações de valores referentes aos conceitos abstratos de justiça e liberdade, às relações entre o indivíduo e a coletividade, entre o público e o privado e, em particular, às formas da solidariedade. O diagrama intelectual e ideológico, hoje hegemônico, de corte liberal e individualista, referenda exatamente aquela ação diferenciadora do mercado, orientada pela ética da eficiência e pelo individualismo ascendente, minando as bases da legitimidade em que se apoiou o Estado de Bem-Estar Social.

Entretanto, é inegável que a força de desestruturação que afeta decisivamente os Estados de Bem-Estar Social tem origem nas mudanças do mundo do trabalho que vêm acompanhando a transformação produtiva. Aqui é necessário reconhecer que é o sistema de proteção social – mais que seus programas específicos – que se vê abalado pela vigorosa economia de trabalho e suas mais contundentes manifestações: o desemprego estrutural; o subemprego; o emprego precário e de baixa qualidade; a informalização das relações de trabalho; e outras mais.

Os mais nítidos efeitos sociais desse processo plasam-se em tendências de ampliação das desigualdades,

aumento e diversificação da pobreza. Para a política social em geral, o resultado mais dramático é a perda de sua integridade sistêmica, ou seja, as rupturas das relações e vínculos que as estruturavam como sistema de políticas – condição de sua eficácia no passado. Três tipos de efeitos sistêmicos parecem afetar o “equilíbrio” do conjunto. O mais claro é a dimensão financeira, sendo que seu significado sistêmico constitui, em última instância, a incapacidade de que o gasto social público venha a substituir a parte do gasto social privado antes financiada com salários e benefícios da seguridade. Tal ruptura do equilíbrio virtuoso prévio pode ser também percebida desde a perspectiva da economia familiar: o desemprego dos seus membros ativos restringe hoje sua possibilidade de enfrentar, através dos mecanismos pretéritos de compensação e de estratégias de maximização de recursos, as típicas situações de dependência de seus outros membros – os jovens ou os inativos carentes de proteção. Essa é a dinâmica da desestruturação da solidariedade salarial, que organizou a sociedade do trabalho e foi viabilizada pela mediação impessoal das instituições do *Welfare State*.

Em outro plano, ocorrem alterações na definição e na localização dos sujeitos sociais. Se antes compareciam principalmente como sujeitos da cidadania salarial, alcançados de modo impessoal através de direitos ligados à relação emprego/salário/seguridade social, hoje afiguram-se como receptores da ação fragmentada do Estado, atingidos concreta e individualmente apenas nas bases “territorializadas” dos programas – o domicílio, o bairro, a cidade – ou nos equipamentos sociais dotados de alta capilaridade, como é a escola ou o posto de saúde, hoje deliberadamente viesados para distribuir bens e serviços sociais que, de outra maneira, não chegariam às famílias. Verificam-se também deslocamentos de demandas entre programas sociais, mas sob uma modalidade distorcida, do ponto de vista da eficácia do sistema de proteção: impossibilitadas de serem atendidas através da seguridade social, as ampliadas e diferenciadas demandas geradas pelo desemprego são endereçadas a programas sociais que não foram explicitamente desenhados nem adequadamente preparados para enfrentá-las. A multiplicação de ações emergenciais, a transferência para a área da assistência social de ações antes inscritas em subsistemas mais institucionalizados da política social (como os esquemas de seguro-desemprego) ou a localização, nos serviços sociais universais de educação e saúde, de ações não-escolares ou que extrapolam a atenção à saúde são movimentos expressivos desta tendência. Esta sobrecarga de demandas tende a reduzir a eficácia dos programas e a complementaridade virtual do sistema de políticas sociais.

Não se deve perder de perspectiva que a eficácia do Estado de Bem-Estar Social, ao longo dos “trinta anos

gloriosos” que sucederam à Segunda Grande Guerra, repousou em dois pilares complementares: por um lado, o pleno emprego – e seus efeitos no volume de rendimentos que, na economia doméstica, financiavam parte do consumo social privado; e, por outro, as políticas sociais integradas em um sistema autocomplementar fundado nas combinações virtuais de direitos sociais universais e direitos vinculados à condição de trabalho, os programas sociais universais e benefícios previdenciários destinados aos segmentos especialmente credenciados, os programas sociais universais e os seletivamente destinados a grupos necessitados, etc.

O modo de compor aqueles direitos, benefícios e programas variou, no tempo e entre os países, mas o sistema de políticas sociais, enquanto tal, expressou sempre uma determinada trama de “equilíbrios” e “compensações” entre aqueles componentes. Portanto, na sociedade salarial, foram encadeamentos contínuos desse tipo – e não apenas programas fragmentados, distribuídos em períodos isolados da vida das pessoas – os que lograram “domesticar” as forças de diferenciação da riqueza, da renda e do consumo que, por definição, operam através do mercado capitalista, garantindo que a cidadania pudesse contar com conteúdos concretos de igualdade social. Quando se rompe esta cadeia virtual – por exemplo, por ausência do salário e/ou dos benefícios previdenciários – reduzem-se simultaneamente tanto a capacidade de diminuição da desigualdade pelo sistema de proteção social quanto a eficácia social específica de cada uma das áreas de políticas que o constituem, aí incluídas as políticas universalistas de educação e saúde ou os programas assistenciais, pressionados pela sobrecarga de demandas.

Não se pretende reduzir o problema a uma mera questão de engenharia institucional. Para além das dimensões organizacionais e quantitativas, as políticas sociais perdem eficácia na produção de equidade porque os referidos deslocamentos e recomposições de programas não são efetivos substitutos do sistema anterior, organizado segundo os princípios estruturadores do *Welfare State*. Ou seja, são incapazes de preservar ou recuperar os efeitos de sinergia sistêmica anteriormente assentados nos encadeamentos virtuosos entre áreas de políticas sociais e impulsionados pelo núcleo dinâmico emprego/seguridade social. Um exemplo pode ser buscado no campo educacional. Se é verdade que o sistema educacional público foi e segue sendo um mecanismo importante de ampliação da igualdade de oportunidades, na economia de mercado, o sistema de seguridade é o mecanismo *par excellence* que permite que se reitere – ou que não se perca absolutamente – o patamar de equidade aberto pela escolaridade no passado e assegurado posteriormente pela relação salarial e pelos direitos sociais. Debilitado o sis-

tema de seguridade, debilita-se simultaneamente a própria capacidade dos serviços sociais universais de efetivamente melhorarem a estrutura de oportunidades e, mais ainda, de que venham substituir ou compensar os efeitos igualizadores da relação salarial e dos direitos que a compõem.

Em outras palavras, sob a forma do Estado de Bem-Estar Social, foram encadeamentos contínuos desse tipo – e não apenas programas fragmentados, distribuídos em períodos isolados da vida das pessoas – os que lograram “domesticar” as forças de diferenciação da riqueza, da renda e do consumo que por definição operam através do mercado capitalista. Quando se rompe esta cadeia virtual, reduzem-se simultaneamente tanto a capacidade de redução da desigualdade pelo sistema de proteção social quanto a eficácia social específica de cada uma das áreas de políticas que o constituem.

Assim estruturados, os sistemas de proteção social construídos sob a forma Estado de Bem-Estar Social não foram desenhados e nem capacitados para enfrentar a situação atual de acelerada redução do trabalho. Se, na maior parte dos países, o pleno emprego não foi sua condição efetiva, a generalização do assalariamento dava-lhe, entretanto, sentido e dinâmica – e é esta força que vem sendo comprometida pelo desemprego e, como no caso dos países latino-americanos, pela precarização e informalização do trabalho.

O encadeamento é complexo, como costuma ser nas relações históricas. Aceleradas pela natureza material das transformações produtivas e das forças da competição global, as formas atuais de desigualdade, exclusão e pobreza ocorrem segundo graus desconhecidos de heterogeneidade social, tanto no interior quanto entre países. Porém, podem assim se expressar porque os mecanismos prevaletentes de freio à reprodução da desigualdade estão sendo minados. Podem ser reiteradas, reproduzidas e mesmo ampliadas também porque, no espaço aberto pela fragilização do *ethos* solidário, o individualismo e a ética de resultados estimulam interpretações “naturalistas” da desigualdade, ao mesmo tempo em que emitem recorrentes sinais desestabilizadores e deslegitimadores dos mecanismos e das políticas voltadas para a redução da desigualdade.

É portanto a natureza mesma dos Estados de Bem-Estar Social que se vê afetada, registrando gradativa perda de capacidade para corrigir ou atenuar as grandes iniquidades da sociedade. Convive-se hoje com o processo de enfraquecimento da forma prevaletente de regulação social construída sob o signo e as instituições do *Welfare State*. Entre as leituras mais céticas desta tendência, supõe-se ter definitivamente perdido a grande promessa acenada pelo Estado-Providência, como se aquela forma

histórica única de produção de equidade somente pudesse ter florescido nas excepcionais condições dos “trinta gloriosos” – este breve episódio de um brevíssimo século XX.

As Possibilidades da Política Social

Os limites das políticas sociais são reais, mas não absolutos. Apenas o individualismo exacerbado poderia suprimir do seu estreito campo de visão as energias positivas também mobilizadas pela reestruturação produtiva e que, se não são suficientemente fortes para contrarrestar os efeitos socialmente deletérios da globalização, podem entretanto ser potencializadas pela vontade política dos governos e das organizações da sociedade, interessados na restauração e renovação da solidariedade. O ponto de partida é o reconhecimento dos novos significados que hoje integram a noção de equidade, quando referida, por um lado, às atuais tendências de reestruturação das economias e, por outro, ao problema da pobreza.

Tome-se a questão, em primeiro lugar, pela dimensão da produtividade do trabalho e das bases do crescimento sustentado. O moderno padrão produtivo, marcado pela flexibilidade e competitividade, e as novas formas da concorrência em escala globalizada exigem patamares inéditos de formação de recursos humanos e melhoria nos níveis de qualificação da força de trabalho. O já quase consensual entendimento desta equação insiste no caráter estratégico da educação, da saúde e da distribuição da renda para o crescimento da produtividade. Mais ainda, reconhece-se a maior eficácia da ação pública para a promoção do crescimento econômico quando a provisão daqueles “bens públicos” vitaliza-se e integra-se aos investimentos em capacitação, comunicação, infra-estrutura urbana, preservação ambiental e segurança individual, produzindo “habitat” adequado igualmente para o capital e para o homem.

O argumento concerne às condições do crescimento, e não aos seus resultados. De fato, entre as suas premissas, está a consideração de que tanto os riscos de dualização e segmentação do tecido social quanto a perda de oportunidades de integração internacional podem ampliar-se enormemente, sem correção possível, quando se separam no tempo as decisões econômicas e os investimentos em capital humano. No núcleo do argumento, insiste-se nas vantagens econômicas – e não apenas os objetivos de justiça social – da simultaneidade do ajustamento macroeconômico e da política social.

Mas a equidade é a outra dimensão constitutiva da argumentação: o crescimento econômico, nos seus atuais termos, ganha sustentabilidade apenas quando envolve também uma aposta na maior equidade. Ou seja, entre as

condições da integração competitiva das economias nacionais está também a redução das distâncias sociais entre grupos de suas populações e entre países, já que padrões mais homogêneos das estruturas produtivas e dos comportamentos inovadores – que redundam em maior equidade – ampliariam as possibilidades da incorporação e difusão dos perfis tecnológicos exigidos pela competição e para uma melhor inserção internacional.

Equidade e desenvolvimento são, então, termos de uma mesma matriz dinâmica: o crescimento econômico deve e pode ser equitativo porque existem vínculos funcionais internos, sorte de “círculo virtuoso” entre crescimento, competitividade, progresso técnico e equidade. Em outros termos, é a própria estratégia de integração internacional e regional das economias nacionais que exige melhoria nas estruturas de oportunidades, através de investimentos sociais de impacto necessariamente redistributivos.²¹

Especialmente no caso dos segmentos pobres, essa concepção de equidade supõe políticas capazes de trazê-los à posição de sujeitos econômicos, aumentando sua produtividade e reforçando sua precária ou nula proteção social. Porque, na estratégia de integração competitiva, também a redução da pobreza é elemento-chave para soldar os pilares de novo padrão de desenvolvimento. Desde logo porque os grupos pobres – sob as formas velhas e novas da pobreza – arcaram com os piores custos sociais da reestruturação, mas também porque a pobreza aumenta os riscos ambientais e sociais – aí incluídos os problemas da violência e insegurança urbanas – fragilizando então a posição relativa de países e regiões nos mercados internacionais e regionais.

Estar-se-ia já diante de um novo círculo virtuoso entre igualdade e crescimento, entre proteção social e desenvolvimento econômico, entre crescimento econômico e distribuição equitativa dos seus frutos? Sim e não.

É positiva a perspectiva porque, conforme se argumentou, há bases e estímulos materiais para tanto. Aparentemente até mais que no passado, já que a compatibilização entre equidade e crescimento pareceria estabelecer-se no ponto de partida do novo padrão econômico que vem se implementando. Porém, negativamente, o novo padrão traz consigo barreiras duras, do ponto de vista da ampliação da equidade. Se a sua implantação envolve desemprego, precarização e informalização do trabalho, também o seu dinamismo não é gerador de emprego. Nesse plano, o círculo é sobretudo vicioso e perverso.

Os automatismos do mercado nem instauram a virtuosidade da relação crescimento/equidade nem rompem o círculo vicioso da relação crescimento/desemprego. Porém, no passado também não fizeram: como se sabe, na base da armação do *Welfare State*, além dos impulsos

positivos da estrutura econômica, foi o compromisso socialdemocrata que expressou a disposição política de forças sociais conflitivas em construir e garantir o desenvolvimento econômico e a democracia. No presente e nas condições hoje experimentadas pelos países latino-americanos, liames virtuosos entre crescimento e equidade serão produtos do compromisso democrático e da determinação política dos governantes, ou não serão.

Em outros termos, a coesão social na ordem econômica globalizada é a tarefa de construção histórica que define a razão de ser dos Estados contemporâneos. Se no passado recente, sob a forma do Estado de Bem-Estar Social, tal função pode se partilhada com as forças socialmente integradoras do mercado, atualmente parecem ter sido transferidas decisivamente para o Estado as possibilidades de contra-arrestar as tendências de exclusão e fragmentação sociais, protegendo a ordem coletiva dos seus efeitos desagregadores e garantindo às sociedades nacionais os padrões mínimos de integração social exigidos tanto para a preservação da vida democrática quanto para a sua participação na dinâmica econômica internacional.

Diferentemente do que pretendeu a simplificação neoliberal radical, a renovação e a revitalização dos sistemas de proteção social, apoiados em forte capacidade condutora dos Estados, estão entre as condições de possibilidade de integração na economia mundializada, pelo menos para aqueles países que pretendem fazê-lo com autonomia e competitividade, conferidas por sólida base democrática e sustentada dinâmica de crescimento econômico.

Perspectivas do Estado de Bem-Estar Social na América Latina: as bases da nova institucionalidade das políticas sociais

É possível retomar, à luz das tendências internacionais mais gerais, a discussão sobre o sentido e os conteúdos das reformas e programas sociais. O ponto de partida é a instauração de novas capacidades das políticas sociais para se enfrentar adequadamente os níveis hoje prevalentes de desigualdade e pobreza, produzindo igualdades onde impera a heterogeneidade, ou impedindo que esta se acentue, quando avançam as forças diferenciadoras da dinâmica do mercado.

Como já mencionado anteriormente, os países latino-americanos, com poucas exceções, arrastaram até os tempos atuais padrões inaceitáveis de desigualdades e pobreza que, sob a onda transformadora da globalização, foram expostos aos novos e fortes mecanismos que reforçam a diferenciação, que aumentam a desigualdade e ampliam a exclusão social. Ora, tais forças desagregadoras podem debilitar os alicerces de sustentação das emergentes de-

mocracias e comprometer, no limite, a rota de uma integração internacional pautada pela soberania e colaboração.

A capacidade de resposta a tais circunstâncias vem exigindo, no continente, consideráveis esforços de reequacionamento da questão social, até porque, ao fim deste longo período de transformações e reestruturação, foram postas a nu as fragilidades e limites da ação dos Estados através das políticas e programas sociais. E por dois e simultâneos motivos.

Já os embrionários e distorcidos sistemas de proteção social aqui construídos revelaram, no passado, reduzida eficácia na redução da pobreza e na reversão das fortes diferenças segmentadoras e constrangedoras da cidadania – o que impunha sua reestruturação. Mais ainda quando, posteriormente, foram perigosamente debilitados seja pela corrosão inflacionária, seja pelas restrições fiscais da etapa de estabilização, exatamente quando chamados a responder aos elevados custos sociais dos processos de ajustamentos e, agora, às maiores exigências de formação dos recursos humanos – o que requer imediatamente o seu fortalecimento.

A dupla equação define o horizonte em que devem ser pensadas as políticas sociais de nova geração, bem como os desafios que se impõem aos Estados Nacionais da região. A capacidade que terão em combinar as tarefas de sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global – que requerem ambientes de austeridade e restrições fiscais – com os objetivos de justiça social – que supõem políticas sociais eficazes, inclusivas e competentes para atender às demandas e restringir os efeitos socialmente negativos da globalização – constitui a face dura daquele desafio, tanto maior quanto tenha sido adiado, no passado recente de cada país, o esforço por aquela combinação virtual. Porém, este também é, sem dúvida, o núcleo da agenda social dos governos da região que possuem efetivamente como perspectiva o reforço da vida democrática sustentada em economias dinâmicas e formas inteligentes de integração internacional.

Transposta a questão para a situação latino-americana, poder-se-ia afirmar que o componente inovador da nova geração de políticas²² que se quer implementar na região repousa na sua capacidade de regenerar e revitalizar o tecido social, instaurando as novas bases da coesão e integração sociais. Nesse plano, as suas virtudes medem-se pelo “metro” da democracia, ou seja, pelos seus impactos na consolidação dos regimes democráticos no continente.

Entretanto, a dimensão social do novo padrão de crescimento econômico reordena as relações entre política social e política econômica no âmbito do conceito mais amplo de desenvolvimento. Frente aos impactos social-

mente negativos das políticas de estabilização, reestruturação produtiva e integração competitiva internacional, novas exigências são direcionadas às políticas sociais, pressionando-as para que assumam novos formatos e produzam melhores resultados.

Algumas diretrizes sobressaem, por coerência, dessa nova institucionalidade regulatória e participativa através das quais vêm se redesenhando as políticas sociais. Resgatando as lições do passado recente, definem as linhas-mestras da reorganização dos programas sociais ancoradas no triplo reconhecimento de que:

- o reordenamento das políticas e programas de investimento social não pode nem deve se atrasar em relação às reformas estruturais das economias, tanto pelo alto custo social que, à frente, ter-se-á que enfrentar, quanto pelas exigências mesmas do novo padrão de crescimento econômico em termos de qualificação e produtividade dos recursos humanos, assim como dos ambientes urbanos e socioculturais em que podem se inserir os novos investimentos;
- as políticas sociais são decisivas para a consolidação democrática e para o futuro da economia, dado o seu potencial de redução dos riscos políticos e sociais;
- as políticas sociais só têm eficácia quando atuam de modo integrado sobre as condições de vida dos segmentos sociais.

Porém, são do mesmo modo decisivas e cruciais as relações entre as políticas sociais e o sistema político. Em outras palavras, os objetivos de equidade e da consolidação democrática que orientam a implantação de um novo sistema de proteção social têm um endereçamento preciso: no campo jurídico, a instituição e efetivação dos direitos sociais como expressão dos direitos humanos universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, instrumento da extensão da cidadania e princípios estruturadores do sistema de proteção social. Princípios e objetivos que se inscrevem então no quadro internacional de referência, traduzindo uma concepção integrada de progresso social abarcando o conjunto das necessidades sociais e ambientais nos termos do desenvolvimento humano sustentável.

Ora, a extensão da cidadania tem, na América Latina, o duplo significado de reduzir a exclusão passada, provocada pela pobreza e pela desigualdade e atenuar a força dos mecanismos que, hoje, reiteram e ampliam a exclusão. Em decorrência, os três eixos nos quais deve repousar o arcabouço do sistema de proteção social são o emprego, os programas sociais universais e os programas emergenciais para a pobreza. A potencialidade relativa de cada grupo de políticas que integram tais eixos já é um problema, mas o desafio maior em que esbarra a sua es-



truturação é o de combiná-los segundo uma modalidade capaz de potencializar o impacto redistributivo das políticas no âmbito do novo padrão produtivo.

Finalmente, no plano da dinâmica do desenvolvimento, impõem-se duas condições do estabelecimento de uma combinação virtuosa entre políticas econômicas orientadas para o crescimento sustentado e não-inflacionário e políticas sociais eficazes para a promoção da equidade e do desenvolvimento humano. A primeira é a preservação de um patamar mínimo de gasto social, capaz de assegurar a continuidade do desenvolvimento social; a segunda está relacionada à capacidade de geração de emprego que se logre introduzir na economia, através das políticas públicas adequadas, de modo a preservar as bases da integração social nos novos dinamismos do crescimento.

Diretrizes de Reorganização do Sistema de Políticas Sociais

A Descentralização dos Programas – A descentralização é tendência contínua na região e vem sendo reforçada nos processos mais gerais de reforma do Estado. Os sucessos relativos já alcançados, assim como a forte credibilidade e legitimidade que a cercam, transformam-na na principal força de reordenamento e dinamização das novas políticas.

Entretanto, a descentralização não é um processo simples e requer, para avançar com solidez, a observância de algumas condições básicas: uma política explícita, coordenada e contínua, o que supõe um “centro” dotado de boa capacidade de condução; a adequada simetria entre descentralização fiscal e descentralização de competências e encargos; a construção de capacidades administrativas nos níveis descentralizados em que passam a operar os programas; a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação.

Do ponto de vista da equidade, é fundamental que os processos de descentralização não suprimam nem esvaziem, no “centro”, suas funções redistributivas e sua capacidade corretora das desigualdades regionais e individuais.

A Conjugação de Esforços Públicos e Privados: parcerias e participação social – O reconhecimento da impotência do Estado em, sozinho, responder por toda a demanda social é uma das lições do período. De fato, a experiência regional da última quinzena de anos é extremamente rica em termos da associação das energias não-governamentais ao esforço e realizações estatais. Do mesmo modo, ampliaram-se os espaços e as formas da participação social, através de conselhos e colegiados de variados tipos.

Há incontáveis dificuldades nesse movimento, entre estas a falta de um sistema eficaz de supervisão, por parte do Estado, desses “poderes delegados”. Porém, de nenhum modo reduzem a importância, para a democratização e para a ampliação dos recursos do Estado, do significado dessas formas de associação e participação. Suas dimensões parecem cruciais. Por um lado, as novas modalidades de parceria e participação social remetem para a questão mais geral da multiplicação dos espaços públicos não-estatais nas sociedades. Ou seja, daqueles espaços que resultam da concertação de interesses distintos, não-públicos, dispostos a construir e alcançar objetivos de amplo alcance social. Por outro lado, são também espaços do exercício de formas emergentes da solidariedade social. A questão é polêmica, mas onde as leituras liberais apenas enxergaram o avanço do privado e onde as interpretações simetricamente opostas apenas viram o recuo do Estado, essas formas de uso do tempo social liberado parecem prometer novas modalidades da solidariedade, que vêm se instalar exatamente nos espaços antes preenchidos pela solidariedade salarial. Do ponto de vista das novas gerações de políticas, sem dúvida aí se abre um campo fértil de ancoragem para novos formatos da proteção social.

Integração de Programas e Resgate das Sinergias Sistêmicas – A integração dos programas deve constituir diretriz forte de reorganização dos serviços sociais sob as novas concepções de políticas. A integração de objetivos, ações e formas de ação frente a um dado público-alvo, visando a complementaridade da intervenção social, é tema recorrente da reorganização dos serviços públicos, que se reitera como meta da reforma mais geral do Estado e, em particular, dos programas sociais. Mas aqui, a preocupação com integração vai além das questões administrativas.

No centro do argumento está a constatação de que, nas condições atuais de reestruturação em direção a economias abertas, flexíveis e competitivas, tanto para reduzir os graus de desigualdade quanto para suprimir as tendências de reprodução intergeracional e espacial e alcançar graus mínimos de sustentabilidade dos novos padrões de crescimento, as políticas e os investimentos sociais apenas ganham eficácia e eficiência se, simultaneamente, adquirirem caráter integrado e sistêmico, além da sua continuidade no tempo. Ou seja, políticas e investimentos nas áreas que afetam imediatamente as condições básicas de vida das populações presentes e, mais remotamente, das gerações futuras constituem o “núcleo duro” e indissociável de programas de seguridade, saúde, educação básica e secundária, inversões em capital humano, infra-estrutura social de saneamento, transportes coletivos, equipamentos culturais e esportivos, programas de geração de empregos, tanto no

setor formal quanto no informal, através de estímulos à melhoria da sua eficácia. Sob esta concepção integrada, é o próprio conceito de política social que se vê afetado.

Com efeito, o caráter integrado ou sistêmico das políticas e investimentos sociais não significa, é claro, a mera justaposição, no tempo, dessas ações, embora seja esse já um ponto de partida. Significa reconhecer os efeitos mútuos, as economias de escala e recursos, as sinergias complexas que se gestam quando assim são concebidas e operadas estas políticas e programas. Por isso mesmo – e é essa a ênfase que vem sendo posta nas novas concepções de políticas sociais –, a natureza social de um dado investimento afere-se pela sua capacidade de se integrar a este “núcleo duro” de conformação das condições básicas de vida. Têm natureza social – pelas suas relações e efeitos sinérgicos com outras políticas – as políticas, programas e investimentos capazes de causarem impactos nas condições de vida das populações presentes – de todos os seus segmentos de renda – mas, sobretudo, de prepararem, entre os segmentos pobres, as suas gerações futuras para adequarem-se às novas realidades das economias reestruturadas e competitivas.

Mesmo no que concerne ao tratamento da pobreza, a questão permanece. Ou seja, uma política específica para a pobreza é necessária, mas o modo positivo, contínuo e confiável de evitar a pobreza futura está indissoluvelmente ligado à concepção anteriormente exposta.

Dois conceitos devem ser então sublinhados, nessa concepção. Em primeiro lugar, reforça-se aqui, mais uma vez, a concepção da política social como sistema de políticas – conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população. Ora, esta concepção, como argumentada anteriormente, esteve na base da estruturação do *Welfare State*; a perda dessa capacidade sistêmica é hoje uma dimensão da sua crise. Cabe resgatá-la sob a nova geração de políticas.

O segundo conceito tem uma expressão quase territorial: através da noção de “habitat”, emprestada dos urbanistas, remete às base da organização do sistema de políticas numa determinada área de implantação. É principalmente em relação à política para a pobreza que a “territorialização” das políticas ganha maior significado, ainda que não se esgote aí. Sabe-se hoje que, em áreas caracterizadamente pobres, a sua melhoria econômica e social depende de um conjunto de investimentos que não se reduzem à educação, saúde, alimentação e outros programas emergenciais. Depende, sobretudo, do dinamismo econômico que se logre recuperar ou aí instaurar, gerando empregos e ampliando a estrutura do mercado de trabalho; de melhorias de infra-estrutura urbana que as capacitem a atrair e reter capitais; de investimentos e ações de reestruturação urbana que ampliem e di-

versifiquem as oportunidades culturais e de lazer, reduzindo tanto os isolamentos socioculturais quanto os níveis de violência nelas prevalentes; de programas de defesa do meio ambiente e de segurança civil, inibindo tendências destrutivas e de deterioração ambiental. Depende, finalmente, da dinâmica de participação social que aí ganhe impulso.

A outra face, portanto, da integração das políticas é a constituição e preservação de ambientes saudáveis, forma quase física de implantar as bases do desenvolvimento humano sustentável.

O Gasto Público Social no Centro do Modelo de Desenvolvimento Humano Sustentável

A observação final retoma a condição imprescindível da implantação da nova agenda de política social – o nível do gasto social. A reordenação do sistema de políticas sociais tem, entre seus objetivos, o de elevar o padrão de eficácia e eficiência do gasto social e esta é uma tarefa da reforma do Estado que não pode ser descuidada. Porém, a nova estratégia de desenvolvimento social não se desenvolverá sem a aplicação de fortes recursos nas áreas sociais fundamentais, organizadas segundo os três eixos referidos. E dificilmente poderá ser implantada se não contar com um patamar mínimo de gasto, que evite, nos momentos recessivos ou de ajustamentos fiscais, o aprofundamento da crise social e a deterioração dos serviços sociais.

A vulnerabilidade do gasto público social, revelada durante o ciclo de reformas dos anos 80, de tão nefastas conseqüências, obriga a que, sob a nova geração de políticas, seja sublinhado o caráter estratégico do gasto público para sustentar o programa de desenvolvimento humano. E impõe também o resguardo do nível já atingido pelas despesas sociais, sem o qual será impossível manter e ampliar a qualidade do desenvolvimento social futuro. Regressões, neste nível, mesmo quando realizadas sob argumentos de racionalidade, produzem prejuízos na situação presente que comprometem a possibilidade futura da política social integrada.

Há muitas maneiras de definir mínimos para o gasto social, tanto gerais quanto setoriais. É importante, porém, encontrar formas mais integradas de determiná-los, formas que guardem correspondência com as modalidades de integração dos programas de que se falou antes. Como também é importante o esforço comum de grupos de países nessa linha.

É sob a dupla exigência de reforma e simultâneo fortalecimento que os sistemas de políticas sociais de re-institucionalizados devem enfrentar a demanda acrescida e diferenciada por equidade e igualdade, porque essa é uma exigência da vida democrática. É sob a dupla pressão que os programas sociais vêm sendo chamados a elevar os graus de qualidade dos serviços que oferecem, porque é

esse um requisito dos novos parâmetros produtivos. É então sob essas complexas expectativas que os sistemas de proteção social avançam em direção ao novo ciclo de políticas comprometidas com o caráter democrático e sustentável do desenvolvimento.

NOTAS

1. Houve piora da distribuição de renda em todos os países, inclusive naquele que, no ponto de partida, mostrava-se o mais igualitário, o Uruguai. O agravamento da pobreza, ocorrido tanto nos episódios de hiperinflação que antecederam aos ajustes quanto nas fases iniciais destes, tem se revelado de difícil reversão, mesmo nos países que apresentaram taxas mais elevadas de crescimento e recuperação econômica. Recentemente, noticiou-se que o Chile ainda conta com um terço da sua população abaixo da linha da pobreza, embora tenha conseguido reduzi-la do patamar de 50% em que se encontrava uma quinzena de anos atrás, na etapa “difícil” do seu ajustamento fiscal. Dessa forma – o que é dito e reconhecido por todos os lados – até agora os melhores resultados da inflexão reformista pró-mercado têm estado concentrados na estabilização das economias, duramente mantida frente a ondas especulativas contra as moedas nacionais, de impacto sabidamente devastador e que pouco ou nada têm a ver com eventuais – se ainda existirem – pressões populistas ou corporativistas internas. Veja-se a respeito Cardoso (1997).
2. Os outros tipos, diferenciados nas tipologias clássicas de Titmus/Áscoli ou de Esping-Andersen, são o de residual ou liberal, de um lado, e o institucional-redistributivista ou social-democrata, de outro. Ver a respeito, Draibe (1989).
3. Os países são a Argentina, a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, a Costa Rica, o Chile e o México. O Projeto Regional de Reformas de Política Pública, patrocinado pela Cepal e Governo dos Países Baixos, foi coordenado por Oscar Altimir e estudou, entre os anos 1990 e 1991, o conjunto de reformas econômicas e sociais implementadas naqueles países. Os sete estudos nacionais sobre reformas dos programas sociais, já publicados na Série Políticas Públicas da Cepal, foram sintetizados e comparados no ensaio de Draibe (1995).
4. Por exemplo, o Brasil e a Argentina destacam-se, entre os países estudados, pelo fato de que seus níveis provinciais (ou estaduais) apresentavam, no início dos anos 80, fortes capacidades referentes aos programas de educação básica e secundária e de saúde. O caso brasileiro merece uma observação adicional. Os municípios, por constituírem esferas quase autônomas de governo, puderam organizar com alguma liberdade suas redes de educação e saúde, principalmente os municípios grandes. Ainda assim, são as redes estaduais de educação básica e secundária as que concentravam – e ainda concentram – a maior parte das matrículas e dispõem de recursos humanos, pedagógicos e administrativos de melhor qualidade.
5. É o caso do Brasil e do México.
6. Assim mostraram-se os casos da Bolívia e da Colômbia nas décadas de 70 e 80.
7. Os casos chileno, costarricense e argentino aparentemente possuíam sistemas públicos apoiados em organizações de dimensões administráveis e burocracias competentes e capazes, o que tendia a garantir, mesmo em períodos de crise, uma oferta em patamares mínimos de qualidade.
8. Entre os sete países estudados, o Brasil mostrava, após as reformas da Previdência de 1966 e 1977, o mais unificado e harmonizado, as diferenças concentrando-se nas aposentadorias especiais e nos regimes de funcionários públicos. O Chile, até o Governo da Unidade Popular, abrigava mais de 20 regimes previdenciários especiais.
9. Refere-se aqui à expressão eminentemente política das organizações e de seus atores. Sabe-se que grandes e complexas organizações, ocupadas por imensas burocracias, adquirem poder e autonomizações próprias, os processos decisórios tendendo a se tornar prisioneiros de inércias, culturas e resistências particulares às redes, principalmente as mais antigas e sedimentadas. São essas, em geral, as mais porosas aos particularismos de toda a ordem, impulsionados por grupos profissionais que corporatizam e feudalizam segmentos das *polices*, introduzindo assim a regra privada na lógica do Estado.
10. Os estudos nacionais especialmente preparados para a pesquisa destacam a forte atuação reformista dos profissionais da saúde em prol da construção de sistemas únicos no Brasil, na Costa Rica e no México. Resistências corporativas contra reformas educacionais (municipalização do ensino ou quebra da gratuidade do ensino superior) são frequentes em quase todos os casos, salvo nas situações em que o regime autoritário suprimiu a atividade sindical, como no Chile.
11. Especialmente no Chile e na Costa Rica.
12. De algum modo, o gasto social plasmou, na sua composição, as categorias de apropriação dos benefícios: a participação mais que proporcional e crescente das despesas com a seguridade ou com a instrução universitária tendeu a introduzir rigidez no manejo dos recursos, sentidas com força nos períodos recessi-

vos, inflacionários e finalmente de crise, quando posições corporativas defensivas tratam de resistir a bruscas mudanças de prioridades.

13. A expansão da cobertura e, em alguns casos, a orientação mais compreensiva, pouco a pouco foram de imprimindo às áreas, reforçando os princípios universalistas da prestação desses serviços.
14. Seja através do mecanismo de “manifestação dos privilégios” de que fala Mesa-Lago, seja pela alteração da composição entre benefícios contributivos e benefícios que dispensavam exigências de contribuições pretéritas, extravasando, portanto, o critério ocupacional em que se apoiavam os sistemas originais. Na década de 70, muitos países ensaiam ou fazem reformas unificadoras dos seus regimes previdenciários, restringindo os graus internos de diferenciação e de privilégios. É também nesse período que muitos países introduzem ou reforçam as pensões sociais para trabalhadores precariamente incorporados ao sistema de seguros, principalmente os ligados ao trabalho rural.
15. Gerando estruturas mais típicas da seguridade social que de seguro individual restrito. Segundo Mesa-Lago, os sistemas latino-americanos já se classificavam então como mistos, ao lograrem transitar do estreito conceito de seguro social para uma concepção mais ampla de seguridade social, sem contudo atingi-la (Mesa-Lago, 1989: xvii).
16. Que em geral conduz à ampliação vertical de novos benefícios a grupos já protegidos e à incorporação horizontal de novos grupos ao sistema básico de privilégios.
- 17 - São reproduzidos aqui, parcialmente, argumentos desenvolvidos em Draibe (1996) e Silva e Silva (1997: Prefácio).
18. Estas tendências são descritas em Draibe (1995).
19. Para uma síntese das principais teses e argumentos econômicos, políticos e ideológicos, ver Draibe e Henriques (1988).
20. Entre 1980 e 1993, enquanto o gasto público medido como percentual do PIB registrou crescimento entre 2 e 5 pontos nos EUA (2,1%), França (6,2%) e Inglaterra (5,2%), a participação das despesas sociais no gasto público sofreu queda quase simétrica (EUA, -6,1%; Alemanha, -4,3%; França, -5,1%) ao mesmo tempo em que cresceu mais que proporcionalmente a participação das despesas com juros no gasto público total (EUA, 5,5%; França, 5,1%; Inglaterra, 0,8%; Alemanha, 7,8%). Bird, apud Schwartz (1995).
21. Esta é a argumentação que está na base do lema Transformação Produtiva e Equidade, da Cepal.
22. Esta é a expressão cunhada pelo PNUD para identificar os conteúdos e formatos inovadores do segundo ciclo de reformas institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLUZZO, L.G. “O declínio de Breton Woods e a emergência dos mercados ‘globalizados’”. *Economia e sociedade*. Campinas, n.4, IE-Unicamp, 1996.
- CARDOSO, E. “A política e os pobres na América Latina”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 07/09/97.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.
- COMINETTI, R. *Gasto social y ajuste fiscal en America Latina*. Santiago, Cepal, n.12, 1994 (Série Políticas Públicas).
- DRAIBE, S. M. e HENRIQUES, W. “‘Welfare State’, crise e gestão da crise: Um balanço da literatura internacional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Anpocs, n.6, 1988.
- DRAIBE, S.M. “Una perspectiva de desarrollo social en Brasil”. *Revista de la Cepal*. Santiago, Chile, n.39, 1989.
- _____. “Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano”. *Lua Nova* (Revista de Cultura e Política). São Paulo, n.31, 1993, p. 5-46.
- _____. “América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas”. In: ALTIMIR, O. *Reformas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina*. Santiago, Cepal, 1995.
- _____. *Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração*. Paper elaborado para PNUD/Cepal - Conference on the Next Generation of Policy Concerns: equity, environment and democracy in the Southern Cone, 1996.
- MESA-LAGO, C. *Ascent to bankruptcy*. Pittsburgh, Univ. of Pittsburg Press, 1989.
- SCHWARTZ, G. “Como reformar Estado não é consenso”. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 10/12/95.
- SILVA E SILVA, M. O. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo, Ed. Cortez, 1997.