
CRISTINA POSSAS

Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação
Oswaldo Cruz (Rio de Janeiro)

Estado, Movimentos Sociais e Reformas na América Latina: Uma Reflexão Sobre a Crise Contemporânea (*)

77

Este artigo trata das tendências recentes da proteção social na América Latina, discutindo as duas abordagens que têm marcado a produção teórica latino-americana neste campo: a construção de tipologias para a análise dos distintos Estados de Bem-Estar no mundo contemporâneo e a discussão dos determinantes e

das implicações da chamada "crise do Welfare State". Analisando a heterogeneidade estrutural que caracteriza hoje as sociedades latino-americanas, a autora procura mostrar as distorções decorrentes da referência a tipologias e conceitos elaborados a partir de sociedades com elevado grau de maturidade social e política.

ESTE trabalho tem por objectivo contribuir para uma visão abrangente das principais questões colocadas pela literatura internacional referente às tendências recentes e aos rumos da proteção social e do Estado de Bem-Estar no mundo contemporâneo. Toma, como eixo da análise, a forma pela qual esta produção vem sendo assimilada na América Latina e como vem condicionando determinadas visões das Reformas Sociais na região.

Certamente uma discussão conceitual em profundidade transcenderia os limites deste artigo. Nossa intenção é tão somente a de explicar o debate sobre o tema, cuja compreensão consideramos essencial para uma visão de longo prazo neste momento de rápidas transformações no panorama internacional. Esperamos desta forma contribuir para uma construção de cenários das políticas sociais e de saúde no continente latino-americano nas próximas décadas.

A produção teórica latino-americana sobre as tendências da proteção social na região tem tomado por referência duas

1. Introdução

(*) Trabalho apresentado ao V Congresso Latino-Americano de Medicina Social e II Taller Caracas, Venezuela — Caracas, 16 a 23 de Março de 1991.

vertentes distintas, ainda que estreitamente relacionadas, da literatura internacional sobre o tema: de um lado, a construção de tipologias como referência para a análise comparativa dos distintos Estados de Bem-Estar no mundo contemporâneo; de outro, a reflexão sobre os determinantes e as implicações da chamada crise do "Welfare State".

Na primeira vertente, destacam-se duas tipologias: a tipologia clássica de Titmuss (1963), revista por Ascoli (1984) e usada por Draibe (1989) na análise da evolução e tendências do modelo de proteção social no Brasil, cujos componentes permitem identificar três tipos distintos de "Welfare-State", com ênfase no seu aspecto redistributivo: o residual, caracterizado pela seletividade na ação protetora do Estado dos segmentos sociais excluídos da possibilidade de satisfação de necessidades básicas; o meritocrático-particularista, que vincula a proteção estatal ao desempenho dos grupos protegidos e, finalmente, o "Welfare" institucional redistributivo, caracterizado por uma política basicamente universalista igualitária, que configuraria o modelo social-democrata de "Welfare-State".

Em tipologia mais abrangente, porém análoga, com ênfase na dimensão política de constituição do "Welfare-State" no mundo contemporâneo, relacionada ao grau de democratização social do capitalismo alcançado, Esping-Anderson (1987) identifica três modelos de Estado de Bem-Estar: o liberal, o conservador e o social-democrata.

Ambas as tipologias caracterizam-se pela polaridade e orientam-se por um "continuum" que vai da maior à menor redistribuição e do maior ao menor grau de democratização alcançado pelas distintas sociedades capitalistas contemporâneas.

Outras tipologias, como a de Alber (1982) que identifica vias distintas da sua constituição ("via bismarckiana" *versus* "via parlamentar"), e a de Ferrera (1984), que distingue o "tipo continental" do "tipo anglo-escandinavo" de "Welfare", quanto ao predomínio de benefícios em dinheiro ou serviços, são igualmente uma referência.

2. As tipologias na produção latino-americana

São inúmeros os esforços de construção de tipologias dos Estados de Bem-Estar na América Latina, tomando por base a vasta literatura internacional sobre o tema. Uma boa síntese desta produção pode ser encontrada em Werneck Vianna e Azeredo da Silva (1989) e outros autores, o que nos dispensa desta tarefa.

Contudo, a heterogeneidade estrutural (1) que caracteriza hoje as sociedades latino-americanas, justapondo formas avançadas de organização social com a fragilidade dos mecanismos de representação política, pela inexistência de partidos políticos orgânicos e sindicatos representativos, torna, por sua complexidade, extremamente frágeis as tentativas feitas de situar as estruturas de proteção social na América Latina nestas tipologias como mais uma das modalidades do "Welfare-State".

A especificidade da realidade social e da base política nos países do continente torna, ao que tudo indica, inadequada sua referência a tipologias desenvolvidas a partir de sociedades com elevado grau de maturidade social e política.

A análise das formas que assumiu a proteção social na América Latina requer abordagem capaz de dar conta das condições peculiares que determinaram o desenvolvimento e configuração atual em cada um dos países da região.

Em muitos destes países, as restrições apontadas na base social, partidária e sindical, têm dificultado historicamente o necessário enfrentamento da sociedade e dos trabalhadores com as forças do mercado e com a perversidade do processo excludente de acumulação na região, cuja capacidade predatória tem merecido com frequência a denominação de "capitalismo selvagem".

Tais restrições, que tanto têm dificultado o processo de transição democrática no continente, determinaram a consolidação de padrões de organização da proteção social que certamente não se enquadram em qualquer das tipologias propostas. Dificilmente um padrão de proteção social como o brasileiro ou o mexicano poderia ser identificado simplesmente pelos mecanismos de seletividade que caracterizam o modelo "residual" ou pela vinculação à inserção produtiva/social do modelo "meritocrático-particularista", na classificação mencionada de Titmuss (ou pelos graus de democratização que caracterizam os modelos "liberal" e "conservador" de Esping Anderson anteriormente referidos).

Neste aspecto particular, discordamos da proposta de Draibe (1989), sintetizada posteriormente no Relatório do NEPP/UNICAMP (1989), quanto à possibilidade de situar o

(1) Em trabalho anterior (Possas, 1989) discuto a revisão do conceito básico cepalino de heterogeneidade estrutural a partir da literatura latino-americana sobre o tema, destacando sua importância para o entendimento da especificidade da realidade social e política no continente.

Brasil em uma posição intermediária entre o Welfare residual e o Welfare Redistributivo, na tipologia de Ascoli (1984), elaborada a partir da tipologia clássica de Titmuss (1963). Essa proposta da autora encontra-se bem resumida naquele Relatório (NEPP/UNICAMP, 1989: 6).

“Voltando ao caso brasileiro, a tipologia apresentada enfatiza principalmente o binômio meritocracia-direitos mínimos na orientação das ações sociais do Estado, assim como critérios residuais ou de seletividade *versus* universalismo para atingir e/ou incorporar grupos sociais particulares a seus benefícios. *Sem nenhuma dúvida, é o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social (...).* Não será estranho, pois, afirmar ser o padrão brasileiro de ‘Welfare-State’ do tipo *meritocrático-particularista*. Na verdade, a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que pode-se chamar de *distribuição primária de renda*”.

Dois pontos necessitam ser destacados com relação à proposta de Draibe. O primeiro diz respeito à necessidade de distinguir, sobretudo nos países capitalistas periféricos de industrialização avançada, como o Brasil e o México, “Sistema de Proteção Social” de “Welfare-State”. Ainda que possuam sistemas plenamente estruturados de proteção social, aqueles países encontram-se muito distanciados da possibilidade de consolidação de um “Welfare-State”, ao contrário do que alguns defensores da teoria da convergência⁽²⁾ tentam fazer crer. A noção de “Welfare-State” pressupõe uma base social e política que define, mesmo nas suas formas não-universalistas (residual ou meritocrático-particularista) um padrão minimamente estruturado de relacionamento entre a sociedade e o Estado. Não se trata, portanto, como se poderia contra-argumentar, de recusar esta classificação pela referência a um modelo idealizado redistributivista de “Welfare”, característico de social-democracias, da qual modelos menos desenvolvidos não poderiam se aproximar.

O segundo refere-se à necessidade de distinguir, na classificação proposta por Ascoli (1984), não apenas as

(2) O fundamento da teoria da convergência está na ideia de que todos os países industrializados, desenvolvidos ou não, tenderiam para um padrão semelhante de “Welfare-State” (Wilenski, 1975). A discussão desta teoria pode ser encontrada em Mishra (1982) e Coimbra (1987).

condições de acesso dos usuários a benefícios e serviços, mas, sobretudo, as condições objetivas de oferta destes benefícios e serviços. Não se trata aqui, como nos países mais desenvolvidos, de mera questão de opção quanto à estratégia de política social a ser adotada. É necessário, no caso dos países latino-americanos mencionados, a construção de tipologias que efetivamente reflitam os condicionantes que definem naqueles países os padrões existentes de relação — entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Estas tipologias, que tendem a privilegiar as condições de acesso da demanda na distinção dos modelos identificados, são ao nosso ver insuficientes para dar conta desta questão. É necessário considerar, especialmente nos países latino-americanos, os determinantes que condicionam a oferta de benefícios e serviços que, pela ausência de mecanismos efetivos de controle social, acabam se subordinando a uma lógica perversa de transferência sem critérios dos recursos públicos ao setor privado.

Por esta razão, preferimos denominar o modelo dominante de organização da proteção social na América Latina de "modelo estatal-privatista" ⁽³⁾, cuja lógica de organização e operação subordina-se ao processo de privatização do Estado ⁽⁴⁾ que permeia o aparato estatal na atual etapa monopolista, no mundo contemporâneo — o que certamente, vale destacar, não é um fenômeno exclusivo da América Latina. O que caracteriza a realidade latino-americana é o fato de este processo de privatização do aparato estatal acabar, no continente, assumindo uma face mais perversa, ao subordinar as condições de acesso a benefícios e serviços à dinâmica da acumulação privada, pela ausência de mecanismos políticos e institucionais de defesa de amplos segmentos da sociedade frente não só ao mercado como à utilização do aparelho de Estado em benefícios de interesses particularistas.

O modelo estatal-privatista se consolidou nas três últimas décadas nos países da região num cenário bastante

⁽³⁾ No caso da política de saúde inúmeros trabalhos têm analisado desde a década de 70 as características deste modelo no Brasil, destacando o padrão perverso em que se estabeleceu a relação público/privado no complexo médico-industrial. É o caso, entre outros, de Gentile de Mello (1977), Teixeira e Oliveira (1985), Possas (1981) e Cordeiro (1975).

⁽⁴⁾ Para a discussão do conceito de "privatização de Estado" ver Ingraio (1980). Segundo este autor, ao longo do pós-guerra interesses particulares e privados passaram a controlar parcelas do aparelho de Estado e seria exatamente este controle privado que retiraria o caráter público próprio da ação estatal. No Brasil, um trabalho pioneiro nesse sentido foi realizado por Martins (1978).

complexo de profundas e rápidas transformações, onde se destacam: 1. a acelerada transição demográfica e epidemiológica, que altera radicalmente a estrutura etária, pela queda na fecundidade e o aumento na expectativa de vida, e muda o perfil de morbimortalidade da população, com evidente impacto sobre a demanda por benefícios e serviços junto aos sistemas de proteção social e de saúde; 2. a crise fiscal do Estado⁽⁵⁾, agravada pela exclusão de grandes contingentes do processo produtivo, desencadeando o movimento racionalizador de enxugamento da participação do Estado no financiamento da oferta pública de benefícios e serviços; 3. a rápida emergência e consolidação das diversas modalidades do seguro autônomo, abrangendo ampla gama de benefícios e seguro-saúde, fenômeno importante da década de 80 em vários países da região, estabelecendo novos padrões na relação público/privado que fundamenta o modelo estatal privatista⁽⁶⁾; a heterogeneidade na base tecnológica, com rápida incorporação de tecnologia pelos setores mais dinâmicos da economia e estagnação e sucateamento dos setores mais arcaicos; 5. a questão urbana, certamente um dos temas mais importantes para a política social na região e com frequência negligenciado pela produção acadêmica latino-americana, resultante da mobilidade populacional estimulada pela urbanização acelerada nas últimas décadas e pela expansão das megalópoles; 6. e, finalmente, a instabilidade política no processo de transição democrática em vários países da região, pela dificuldade de constituição de formas de organização de vida social capazes de representar seus interesses na materialidade do Estado.

Acreditamos, portanto, que a identificação e caracterização de um padrão específico de organização da proteção social na América Latina — o modelo estatal-privatista, no nosso entender — permitiria transcender os limites de tipolo-

⁽⁵⁾ Para O'Connor (1977: 22) a crise fiscal do Estado resulta do fato de que embora o Estado tenha socializado os custos de capital, o excedente social (inclusive lucros) continua a sofrer apropriação privada. A socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal ou uma brecha estrutural entre as despesas do Estado e suas receitas. O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente do que os meios de financiá-las.

⁽⁶⁾ Ao contrário do que muitos supõem, a emergência nos anos 80 de formas supostamente autônomas com relação ao Estado, modalidades diversas de seguro privado, não nega a existência de um modelo estatal-privatista, mas, ao contrário, tende cada vez mais a reforçá-lo pelo estabelecimento de formas mais sutis de rebaixamento dos custos através da oferta pelo Estado, em áreas estratégicas, de benefícios e serviços públicos aos contribuintes daquelas modalidades de seguro.

gias referidas a Estados de Bem-Estar consolidados, resgatando os condicionantes econômicos e políticos que definem sua especificidade.

Em síntese, mais do que na referência a tipologias, é nesta imbricação cada vez maior entre as esferas do econômico e do político que caracteriza o capitalismo monopolista de Estado no mundo contemporâneo que devem ser buscados, de forma criativa, através das necessárias mediações, os determinantes da organização atual da proteção social na América Latina, explicitando a forma específica com que este processo se apresenta na região.

83

A crise do Estado de Bem-Estar Social aparece como questão central desde meados dos anos setenta no debate político e nos meios acadêmicos dos países desenvolvidos, sobretudo na Europa.

Estimulado pelos êxitos eleitorais das correntes neoliberais, o tema resultou em vasta e polêmica produção teórica.

Destacam-se nesta perspectiva os trabalhos de Offe (1989), Habermas (1987), Przeworski (1989) e outros.

Offe tenta em sua obra romper com a visão que tende desde o pós-guerra a identificar de forma inexorável as democracias capitalistas com o Estado de Bem-Estar. Estas democracias, ao consolidarem o poder político dos assalariados, criaram a base social necessária às políticas sociais que caracterizam o Estado de Bem-Estar. Ao mesmo tempo, a integração política e social desta massa de assalariados permitiu reduzir a intensidade do conflito político, conferindo maior estabilidade às instituições democráticas.

Contudo, Offe destaca que no período recente esta solidariedade entre instituições democráticas e o intervencionismo estatal se rompe e um bom indicador desta ruptura foram os importantes avanços ideológicos e eleitorais dos neoliberais.

Offe atribui esta ruptura às profundas mudanças na estrutura social naquelas democracias, que fizeram com que cada vez mais os trabalhadores assalariados deixassem de ser um ator coletivo politicamente expressivo.

As rápidas mudanças nas formas de expressão dos interesses organizados — a questão do neocorporativismo e suas consequências políticas resultam, segundo Offe, de sua própria interação com as agências do Estado de Bem-Estar que tende a fragmentá-las.

3. Qual crise do Estado?

Contudo, a análise de Offe não se limita a estas mudanças na forma de expressão política da massa assalariada. Procura ir além e discutir as mudanças estruturais que estão na origem mesma desta dissolução da identidade coletiva da classe trabalhadora.

Retoma, nesta perspectiva, questões estruturais já presentes na literatura, relacionadas ao impacto das novas formas assumidas pela estrutura industrial e da consequente segmentação do mercado de trabalho, sobre a luta política dos trabalhadores, rompendo com certa visão marxista ortodoxa que insiste em ver a classe operária como condutora privilegiada da história.

Offe vai longe em sua análise heterodoxa e questiona o trabalho como categoria sociológica chave. Identificando aqui o ponto central da crise do Estado de Bem-Estar, afirma que "a esfera de trabalho e da produção, em consequência da implosão de seu poder de determinar a vida social, perde a sua capacidade de estruturação e de organização liberando assim novos campos de ação caracterizados por novos agentes e por uma nova forma de racionalidade".

Como consequência deste processo nas sociedades desenvolvidas, novas questões passam a ser objeto da disputa política (a ecologia, a paz, os direitos humanos e civis, a proteção das minorias), ocupando o espaço antes privilegiado da luta de classes conduzida pelos trabalhadores organizados.

Przeworski (1989), em abordagem semelhante em certos aspectos, destaca as profundas transformações dos objetivos de organização política dos trabalhadores que passaram a reivindicar seu direito a bens e serviços na condição de cidadãos, rompendo com uma perspectiva estrita de classe e abandonando as palavras de ordem revolucionárias. Tais transformações mostram ser incorreto, segundo o autor, o pressuposto marxista da impossibilidade de conciliação quanto ao conflito redistributivo entre capitalismo e democracia, certamente desmentido pelas experiências democráticas deste século.

Um ponto central que parece consensual entre os vários autores abordados diz respeito às profundas transformações estruturais no mundo contemporâneo, destruindo antigas formas de relação entre a classe trabalhadora e o Estado que estiveram na origem do Estado de Bem-Estar Social.

Surgem novos atores e novas questões na agenda política cujas repercussões ainda são objeto de conjecturas.

Uma delas é a de que a “redistribuição sem dor” da social-democracia estaria fadada ao fracasso, pelo fortalecimento do ideário neoliberal e pela crise de legitimação do capitalismo tardio que se manifestaria até mesmo, segundo Offe, no caso excepcional e “arquetípico” de “Welfare State” bem sucedido.

Contudo, estas ainda são conjecturas que carecem de comprovação empírica. Ao contrário, ao que tudo indica, a crise dos Estados de Bem-Estar parece estar conduzindo muito mais a ajustes na sua trajetória, incorporando novos atores políticos — cidadãos ao invés de trabalhadores — no processo de negociação política entre o Estado e a Sociedade que viabiliza a política social pública característica do “Welfare State”.

Na Inglaterra, a tentativa frustrada do governo neoliberal de Thatcher de promover cortes expressivos no gasto social, esbarrando nas resistências dos cidadãos frente à possibilidade de perda dos direitos conquistados, é um bom exemplo da capacidade de sobrevivência das conquistas sociais no Estado de Bem-Estar.

Na América Latina, a principal dificuldade diz respeito, ao nosso ver, à tendência, na produção mais recente sobre o tema, a privilegiar, como referência analítica, uma suposta crise do “Welfare State”, frequentemente identificada, num elevado nível de abstração, com a crise global do Estado capitalista, sem o estabelecimento das necessárias mediações para dar conta de situações concretas e da especificidade dos casos nacionais.

Outra dificuldade importante diz respeito à excessiva compartimentalização do referencial teórico empregado entre as ciências econômicas e as ciências políticas, as primeiras tentando dar conta da falência da política econômica “keynesiana”, as segundas buscando novas abordagens que permitam classificar os diferentes tipos de “Welfare State” de acordo com os distintos padrões de crescimento dos sistemas públicos de proteção social e as articulações entre suas políticas sociais e as outras esferas de decisão.

Existe, afinal, uma crise do “Welfare State”? Esta crise, se existente, é o resultado necessário da crise que se verifica na política econômica «keynesiana» — isto é, no padrão de intervenção estatal do pós-guerra — no plano internacional? Como tendência, poder-se-ia afirmar que a proteção social na América Latina, como reflexo desta suposta crise dos Estados de Bem-Estar, evoluirá progressivamente para

padrões neoliberais que inviabilizam as reformas sociais necessárias?

Nossa resposta tentativa às perguntas acima é não. Ao nosso ver, todas as evidências parecem apontar no sentido de que o “Welfare State” veio para ficar e tende a se consolidar nos países onde se implantou, apesar das tentativas conservadoras de cortes de gastos sociais que acabam esbarrando na resistência da sociedade pela permanência dos direitos conquistados — como, por exemplo no caso da Inglaterra.

Não há propriamente uma crise do “Welfare State”, como aliás bem colocou Giovanni Berlinguer (1989) em mais de uma oportunidade. É preciso não confundir a falência evidente das formas “keynesianas” de intervenção econômica do Estado, com suas políticas de pleno emprego, controle limitado de gasto público e expansão monetária, com uma suposta crise de seu padrão correlato de intervenção do Estado no social.

É justamente o discurso conservador e neoliberal que unifica, indevidamente, estas duas dimensões — de política econômica e de política social — da questão, ao assumir uma postura ideológica, indiscriminada e anacrônica, de aversão a qualquer forma de participação estatal.

4. A crise econômica dos anos 80 e a falência do intervencionismo “keynesiano”

Os anos 80 constituíram um período de profunda transformação que se seguiu à crise econômica iniciada na década anterior. Neste período, observou-se redução generalizada do crescimento econômico acompanhada de inflação e desemprego, em particular na América Latina, onde o investimento bruto total (público e privado) cai de 23,1% do PIB em 1980 para 16,4% em 1985 (PREALC), como resultado do endividamento externo e da inflação, pela erosão da capacidade de investimento.

Esta crise marcou o encerramento do período de intenso crescimento econômico no plano internacional, iniciado logo após a Segunda Guerra Mundial, que assegurou por algumas décadas a hegemonia dos instrumentos anticíclicos do “keynesianismo”.

Diante desta crise — distinta da crise de 1929 por refletir profundas mudanças estruturais, particularmente tecnológicas, além de índices muito menores de desemprego e destruição de capital — tornou-se necessário definir novos instrumentos de política econômica capazes de assegurar a capacidade de inserção competitiva dos países capitalistas

num novo quadro econômico internacional. Quais as consequências principais, muito brevemente, desta mudança de instrumentos?

Em primeiro lugar é importante não confundir a falência das anteriores formas de intervenção estatal “keynesianas” com uma suposta falência genérica da intervenção econômica do Estado no capitalismo contemporâneo, como pretende o discurso neoliberal. Ao contrário, os dados disponíveis apontam para uma crescente participação do Estado nas economias capitalistas, seja como produtor direto, através de empresas em setores estratégicos de infra-estrutura, seja através das políticas macro-econômicas — fiscal, monetária e de rendas — e dos investimentos sociais.

No que diz respeito à falência dos instrumentos da política “keynesiana” (pleno emprego, controlo limitado do gasto público e expansão monetária) faremos apenas algumas breves considerações, uma vez que não é este o objeto do nosso trabalho. Kalecki (1943) já havia advertido, em seu famoso ensaio de crítica à visão “keynesiana”, quanto à impossibilidade de conciliar um crescimento econômico estável com o pleno emprego, uma vez que o fortalecimento do poder de negociação dos assalariados, pela perda do efeito disciplinador do medo do desemprego desestimularia o investimento.

Nos países centrais, como se sabe, diferentes governos, tanto conservadores quanto social-democratas, se viram obrigados a praticar políticas restritivas em diferentes momentos ao longo dos anos 80, envolvendo em alguma medida o controlo do gasto público e uma política monetária rígida, a fim de realizar um processo de ajustamento estrutural de sua economia.

Não estava em jogo apenas a redução da inflação e do deficit público que atingia a maioria dos países, mas recuperar o crescimento da produtividade e do potencial competitivo, abalado por muitos anos de semi-estagnação e políticas econômicas complacentes.

As diferenças entre as políticas mais e menos conservadoras nesse período dizem respeito menos a essa necessidade estrutural do ajustamento das economias capitalistas desenvolvidas às exigências das novas tecnologias do que à maior ou menor sensibilidade dos governos à dimensão social do ajustamento — isto é, tanto à intensidade das políticas restritivas ao gasto público quanto à maior ou menor preservação dos sistemas de proteção social existentes.

5. Tendências da proteção social: neoliberalismo e reformas

Como bem aponta Isuani (1990), “o neoconservadorismo, para além de suas críticas ao Estado de Bem-Estar, não parece decidido a suprimir as instituições de política social, já que no contexto de instituições democráticas em funcionamento são ferramentas indispensáveis para compensar as feridas de legitimação que o ataque ao ‘keynesianismo’ produz no corpo social”.

Este autor lembra ainda que para o conjunto de países da OCDE (Canadá, França, Itália, Japão, Suécia, Grã-Bretanha, E.U.A. e Alemanha Ocidental) o gasto social aumenta sem cessar entre 1960 e 1981, sendo o incremento mais importante o produzido entre 1974 e 1981, anos especialmente críticos. Mostra que apesar da redução no ritmo de crescimento do gasto social entre 1974 e 1981, a taxa de incremento do gasto público total foi ainda muito menor (OCDE, 1985). Em síntese, conclui que não houve um ataque direcionado ao gasto social como tal: ao contrário, mostra que o gasto público “não social” parece ter sido o mais desfavorecido.

Na América Latina, o impacto da crise econômica dos anos 80 foi certamente maior. No Brasil, por exemplo, os gastos do governo federal nas áreas sociais, que vinham crescendo nos três primeiros anos da década de 80, sofreram sensível redução em 1983 e 1984, anos em que a crise econômica atingiu mais duramente as finanças públicas. Embora não se possa, pela precariedade destes dados, limitados à esfera federal, confrontá-los com a evolução dos gastos “não-sociais”, como nos países da OCDE, é possível constatar que a recuperação ocorrida no Brasil a partir de 1985 não permitiu que se alcançasse o gasto social “per capita” observado em 1982. Esta recuperação deveu-se basicamente ao comportamento dos recursos do orçamento fiscal, que quase duplicaram em 1987 com relação a 1984 (IPEA, 1989).

Nos demais países da América Latina observa-se da mesma forma, neste período, expressiva queda do gasto social associada à redução do gasto público global, aumentando a regressividade dos respectivos sistemas de proteção social, pela diminuição do montante e na qualidade dos benefícios e serviços oferecidos à população coberta.

Dados do PREALC mostram que, simultaneamente a esta diminuição do gasto social, é possível constatar em 1985 clara deterioração da qualidade de vida no continente latino-americano, uma vez que neste ano a percentagem de

pobres da população voltou aos níveis de 1970, com expressivo incremento em termos absolutos da população em situação de pobreza.

No entanto, embora o agravamento desta situação coloque importantes desafios para os sistemas existentes de proteção social, seria incorreto identificar, numa perspectiva injustificada, uma nítida tendência ao seu colapso.

De um lado, é fundamental destacar os limites de uma análise dos sistemas de proteção social centrada exclusivamente na evolução de sua base de financiamento.

É importante aqui priorizar questões centrais, de natureza essencialmente política, que transcendem os condicionantes do financiamento, apontando as dificuldades que as complexas estruturas burocráticas do Estado contemporâneo, em particular na América Latina, costumam colocar à adequada utilização dos recursos destinados às áreas sociais, pela interferência do clientelismo, do corporativismo e das áreas de influência do setor privado da economia.

Em outras palavras, a identificação de tendências diferenciadas nos sistemas de proteção social na América Latina requer que se vá além de uma visão estritamente econômica que privilegie a construção dos cenários possíveis. Esta ênfase nos aspectos essencialmente quantitativos da análise, que confronta a evolução da base de financiamento destes sistemas com o impacto crescente dos benefícios e serviços associados ao envelhecimento da população coberta e às mudanças sociais, é problemática, uma vez que supõe um padrão imutável de ineficiência do aparato do Estado.

Mais do que isto, a explicitação destas tendências na América Latina requer uma análise política que considere as raízes e a especificidade das condições históricas destes países.

Tais condicionantes se expressam nas relações de inclusão e exclusão da população coberta pelos diferentes sistemas de proteção social, na sua maior ou menor progressividade e nos seus vínculos com o sistema político.

O exame destas tendências e da viabilidade das Reformas Sociais na América Latina requer portanto a superação de certa visão ainda bastante disseminada na literatura e no debate político sobre o tema: a de um antagonismo necessário entre uma suposta tendência ao "neoliberalismo" econômico e as reformas sociais.

Como vimos anteriormente, uma análise dos Estados de Bem-Estar no mundo contemporâneo mostra que políticas

econômicas restritivas não têm correspondido necessariamente, nos países capitalistas desenvolvidos, a políticas sociais de cunho conservador.

A viabilidade das reformas sociais não se apoia, portanto, exclusivamente nos mecanismos econômicos de financiamento. Ela diz respeito aos condicionantes de natureza política e administrativa que impedem o aumento da eficiência do aparato estatal necessário à formulação e implementação destas reformas.

O dimensionamento dos recursos necessários à erradicação da miséria no continente latino-americano e à sua elevação a níveis menos perversos de pobreza tem sido feito por inúmeros autores. No caso brasileiro, estudos como os de Jaquaribe (1986, 1989) e Lessa (1989), mostram que este esforço pode envolver recursos econômicos bastantes inferiores ao que usualmente se supõe, desmistificando a excessiva importância atribuída a esta restrição.

Neste aspecto, discordamos da proposição final do trabalho de Isuani (1990). Diz o autor: "Acreditamos que é especialmente necessário na crise que o Estado compartilhe responsabilidades com as associações não lucrativas da sociedade civil. Já não se pode confiar em um Estado que prometeu e convenceu a sociedade que podia resolver todos os seus problemas: o Estado onipotente e centralista. Devolver responsabilidades à sociedade civil por tudo aquilo que está em suas mãos fazer não é outra coisa senão consolidar a participação e fortalecer instâncias de poder democrático para que elas definam e administrem as respostas aos problemas que enfrentam. Estas instâncias seguramente terão um conhecimento mais próximo dos problemas e um maior potencial criativo para projetar soluções".

Esta proposição encampa as análises recentes nos países centrais, onde se observa a transição do Estado de Bem-Estar à Sociedade de Bem-Estar, como resultado da crescente participação direta das organizações da sociedade civil na implementação dos serviços sociais.

Sem evidentemente excluir a validade deste tipo de medida de forma localizada ou setorializada nos países da periferia capitalista, como no Brasil, esta possibilidade, como proposta geral, é inviável.

Isto não se deve, de um lado aos condicionantes impostos pela exclusão econômica e social de grandes contingentes populacionais, que reduz a níveis insignificantes

o poder de compra da maioria da população, restringindo sua oferta autônoma de serviços através de mutirões e serviços pessoais não qualificados.

De outro lado, a especificidade do processo de democratização nestes países tem colocado claros limites às formas autônomas de organização política da sociedade.

No Brasil, por exemplo, somente após a Segunda Guerra Mundial os partidos políticos emergem como fenômeno nacional, apesar do fato de praticamente todos os atores sociais à exceção do campesinato já estarem, como mostra Santos (1987), plenamente constituídos através do Estado. Como bem lembra este autor, tanto o empresariado como as classes trabalhadoras foram incorporados à vida política organizada neste período através do sindicalismo tutelado "em uma dinâmica paralela e não de todo coincidente com a vida partidária".

É necessário, portanto, considerar que diante destas restrições, dadas pela especificidade do processo de transição democrática na maioria dos países latino-americanos, soluções que transfiram para a sociedade civil responsabilidades do Estado parecem inviáveis, pelo menos num horizonte previsível.

Para concluir, é importante ressaltar que tampouco cabe ao Estado, como sugerem os conservadores, criar novas formas de solidariedade de cima para baixo. Além de gerar vínculos autoritários, esta alternativa acaba conduzindo a mecanismos de dissipação de recursos, clientelismos e proliferação de privilégios.

Em síntese, a possibilidade de consolidação na América Latina de sistemas de proteção social capazes de fazer face ao dramático quadro social e de saúde da população da região passa necessariamente pelo estabelecimento, em cada um dos países, de um consenso nacional capaz de garantir até ao final deste século um amplo Programa de Reformas Sociais, através da recuperação da capacidade operacional do Estado. Somente desta forma será possível evitar o caos e a barbárie, elevando a nação latino-americana a níveis de vida e saúde compatíveis com o desenvolvimento científico e tecnológico já alcançado pela humanidade. ■

Referências Bibliográficas

92

- Alber, J. 1982 "Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica", *Revista Italiana di Scienza Politica*, XIII, 3.
- Ascoli, U. 1984 "Il sistema italiano di Welfare", in Ascoli, U. (org.), *Welfare State all'Italiana*. Roma-Bari, Laterza.
- Berlinguer, G. 1989 Apresentação em seminário interno. ENSP, Fiocruz.
- Coimbra, M. A. "Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais", in Abranches, S.; Santos, W.G.; Coimbra, M.A. (orgs.), *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.
- Cordeiro H. 1976 *A Indústria da Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Graal.
- Draibe, S. M. 1989 "Há tendências e tendências: com que Estado de Bem-Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?" (trabalho apresentado no seminário "Brasil século XXI", UNICAMP, mimeo).
- Esping-Andersen, G. 1985 "Power and Distributional Regimes", *Politics and Society*, 14 (2), 223-256.
- Ferrera, M. 1984 *I Welfare State in Italia: Sviluppo e Crisi in Prospettiva Comparata*. Bologna, Il Mulino.
- Gentile de Mello, C. 1877 *Saúde e Assistência Médica no Brasil*. São Paulo, CEBES — HUCITEC.
- Giddens, A. 1982 "Labour and Interaction", in Thompson, J.B.; Held, D. (orgs.), *Habermas: Critical Debates*, London.
- Habermas, J. 1987 *Teoria de la Acción Comunicativa*. Madri, Taurus.
- Ingrao, P. 1980 *As Massas e o Poder*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- IPEA 1989 "A Conta Social Revisitada 1980/1987". Brasília, Coordenadoria de Saúde e Previdência Social.
- Isuani, E. R. 1990 "Crisis, Estado y Opciones de Política Social" (trabalho apresentado à reunião sobre Estado, Economia e Saúde, OPS-UDUAL-UNICAMP, Campinas).
- Jaguaribe, H. et al. 1986 *Brasil, 2000: Para um Novo Pacto Social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Jaguaribe, H. 1989 *Brasil: Reforma ou Caos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Kalecki, M. 1972 *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lessa, C. 1989 Apresentação ao seminário sobre "Pobreza", IE/UNICAMP.
- Martins, L. 1978 "Estatização da Economia ou Privatização do Estado?", *Ensaio de Opinião*, IX, Rio de Janeiro.

- Mishra, R. 1982 *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. London, McMillan Press.
- NEPP/UNICAMP, 1989 *Brasil 1987. Relatório sobre a Situação Social do País*, Campinas.
- OECD 1985 "Social Expenditures 1960-1990: Problems of Growth and Control". Paris, OECD.
- Offe, C. 1989 *Capitalismo Desorganizado*. S. Paulo, Editora Brasiliense.
- O'Connor, J. 1981 *The Fiscal Crisis and the State*. London/New York, St. Martin's Press.
- Possas, C. A. 1981 *Saúde e Trabalho: A Crise da Previdência Social*. Rio de Janeiro, Ed. Graal.
- PREALC 1988 *Deuda Social: Que es, quanto es y como si paga?* Santiago do Chile, PREALC.
- Przeworski, A. 1989 *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, Cia. das Letras.
- Santos, W. G. 1987 "Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana" (trabalho apresentado à Conferência Internacional Sobre a Identidade Latino-Americana, Modernidade e Pós-Modernidade, Buenos Aires).
- Teixeira, S. M. F.; Oliveira, J.A. de A. 1985 *(Im) Previdência Social: 60 anos de História da Previdência no Brasil*. Rio de Janeiro, Vozes/ABRASCO.
- Titmuss, R. 1963 *Essays on The Welfare State*. London, Allen & Unwin.
- Werneck Vianna, M.L.; Azeredo da Silva, B. 1989 "Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: Uma Bibliografia Comentada", in MPAS/CEPAL, Economia e Desenvolvimento 6, Vol. III, Brasília.
- Wilensky, H. 1975 *The Welfare State and Equality*. California, University of California Press.