

Origem e desenvolvimento do Welfare State

Maria Ozanira da Silva e Silva¹

O presente texto apresenta os resultados de um estudo que levanta as bases teóricas explicativas da origem e do desenvolvimento do WELFARE STATE no contexto internacional, destacando as abordagens Pluralistas e Marxistas. São feitas referências às modalidades estruturais e ao Funcionamento do WELFARE STATE para abordar suas especificidades, no Brasil, a partir de alguns conceitos: Cidadania Regulada (SANTOS); Cooptação (ABRANCHES); Meritocrático - Particularista (DRAIBE); Cidadania Social ou Universal (ESCOREL).

1 INTRODUÇÃO

Qualquer discussão sobre políticas públicas de corte social implica na compreensão do conceito de política social, cuja recorrência prévia se expressa pela necessidade de uma reflexão específica sobre as origens e desenvolvimento do que se convencionou denominar de Welfare State.

O termo política social, referenciado à atuação governamental no campo das políticas públicas, de corte social, se expressa por um emarenhado conceitual que aponta uma maior recorrência a três modelos explicativos:

a) um modelo eminentemente de caráter econômico, que procura explicar a política social enquanto ação voltada para a qualificação da força de trabalho, bem como de sua recuperação, tendo em vista atender às demandas do sistema capitalista de produção;

b) um segundo modelo explicativo que evidencia a evolução da vida social moderna com conseqüente destruição dos mecanismos tradicionais de solidariedade, o que requer a necessidade da ação pública como substitutiva das práticas baseadas na solidariedade e na ação mútua;

c) um terceiro modelo que aponta a necessidade de legitimação do poder como explicação da atuação estatal no âmbito das políticas sociais que, além de constituir uma base valorativa comum na sociedade, atenderia as demandas consideradas universais.

Outras explicações, menos recorrentes, para justificar as políticas sociais, a necessidade de normatização da vida social, domesticando, sobretudo, as camadas sociais subordinadas, através da disseminação de um modo de vida considerado apropriado pelas classes dirigentes, o interesse das burocracias em alargar sua esfera de poder e aumentar sua visibilidade, o que faria através das políticas governamentais; demandas de grupos organizados que originam políticas voltadas para o atendimento de suas necessidades.

¹ Doutora em Serviço Social e professora do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

Todavia, é no estudo de ALBER(1986) que buscamos o fundamento para as explicações mais sistematizadas, capazes de dar conta das origens e do desenvolvimento do Welfare State²: Nesse sentido, consideram-se dois modelos básicos, representados pelos pluralistas e marxistas, ambos apresentando uma vertente de tradição funcionalista e outra de tradição conflitualista.

Em termos gerais, os Pluralistas assumem uma posição que atribui as origens e o desenvolvimento do capitalismo em termos da modernização, industrialização e urbanização. Isto é, o Welfare State, é o produto geral dos processos de crescimento e diferenciação decorrentes da modernização da sociedade.

Na versão funcionalista, os Pluralistas percebem as políticas sociais como relacionadas as exigências impostas pelo crescente aumento dos riscos decorrentes dos processos de industrialização e urbanização.

Na versão conflitualista, os Pluralistas admitem que as políticas sociais expressam demandas crescentes em decorrência dos processos de mobilização social e política.

Para os Marxistas, a política social é produto específico do desenvolvimento capitalista, considerada indispensável para garantir a acumulação capitalista, considerada indispensável para garantir a acumulação do capital, bem como para regular os conflitos de classe.

Na versão Marxista funcionalista, a política social é vista como exigência do próprio desenvolvimento econômico, considerando a ameaça que esse processo representa para a reprodução da força de trabalho, a partir da exacerbação da exploração capitalista.

Na versão conflitualista, os Marxistas partem das transformações estruturais, porém relacionam, mais especificamente, o desenvolvimento das políticas sociais ao processo político da luta de classes.

Guardadas as suas especificidades, Pluralistas e Marxistas assumem uma posição dedutivista que aponta como determinação fundamental do Welfare State uma explicação de base estrutural, que destaca as exigências do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Enquanto os Pluralistas e Marxistas Conflitualistas privilegiam, no quadro de explicação que formulam, as demandas sociais provenientes “de baixo” (movimento operário) e iniciativas “do alto” (elites ou setores dominantes na defesa do próprio poder).

A seguir, desenvolveremos uma argumentação mais detalhada desses modelos, ilustrando-a com a contribuição de alguns autores, de modo a explicitar mais profundamente os seus pontos comuns; e, sobretudo, suas especificidades.

2 OS PLURALISTAS

² Para a reflexão que se segue, partimos do trabalho de Liliana Aurelino e Sonia Miriam Draibe, sob o título “ A Especialidade do “Welfare State “brasileiro”, ao mesmo tempo que buscamos a contribuição original dos autores citados.

Os Pluralistas, que apresentam perspectiva funcionalista, são vinculados a um corpo de tradição durkheiminiana (Wilenski, Lebeaux, Achinger), que considera o Welfare State como produto de uma crescente necessidade de tutela social em decorrência da desorganização produzida pela industrialização e urbanização, com generalização de situações de riscos crescentes em termos do número de trabalhadores dependentes, de desempregados de anciãos, ao mesmo tempo em que se verifica um declínio do potencial assistencial das redes e grupos sociais primários, ampliando-se as oportunidades de individualização. Por outro lado, verifica-se crescente disponibilidade de recursos nas mãos do Estado, em decorrência do próprio desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o Welfare State é percebido como mecanismo centralizado, capaz de criar novas formas de solidariedade para resolver os problemas da divisão e especialização do trabalho.

A teoria da modernização decorrente dessa perspectiva percebe, como geral e inexorável, o progresso que vai conduzir ao surgimento e desenvolvimento do Welfare State.

A partir desse quadro, os Pluralistas Funcionalistas apontam as seguintes hipóteses para justificar o Welfare State:

- a) Os sistemas de seguridade social são introduzidos em todos os países industrializados e urbanizados;
- b) as variações podem ser explicadas pelo início do processo de industrialização (variável temporal).

- Com o desenvolvimento do capitalismo, dá-se o crescimento do número de trabalhadores dependentes e de anciãos, ampliando-se as situações de risco e diminuindo o potencial assistencial dos grupos primários; a diferenciação e mobilidade social, bem como a crescente disponibilidade de recursos à disposição do Estado propiciam o advento do Welfare State (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p.102-4).

Os Pluralistas Conflitualistas, por sua vez, levam em conta a dinâmica dos conflitos sociais e políticos para além das hipóteses meramente de caráter estrutural, sendo que uns enfatizam as pressões “de baixo”, decorrentes da ação dos setores subalternos, e outros destacam as pressões oriundas “do alto,” decorrentes das ações das elites dominantes.

Pelos primeiros, são levantadas as seguintes hipóteses:

- a) os sistemas de seguridade social decorrem da universalização do direito de voto;
- b) esses sistemas decorrem da mobilização e organização operária.

Para os segundos, as hipóteses são outras:

c) quanto menor a legitimidade democrática do regime, tanto maior a disposição das elites em introduzir políticas em resposta à mobilização operária;

d) quanto mais fraca a burguesia operária, mais a política social é introduzida como resposta preventiva à mobilização operária (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p.103).

Em resumo, os funcionalistas conflitualistas realçam a institucionalização dos direitos de cidadania e a elevação da demanda por “equidade”, tendo como pano de fundo o princípio da igualdade perante a lei, bem como realçam a competição pelo voto, a crescente influência dos sindicatos, o maior peso da representação parlamentar dos partidos operários como determinações do Welfare State. Nessa perspectiva, destaca-se Marshall, que situa o surgimento da política social como decorrência da institucionalização dos direitos sociais em relação ao desenvolvimento dos direitos civis e políticos, numa luta social que durou três séculos (MARSHALL, T.H., 1967; MARSHALL, T.H., 1967 e 1975).

No campo funcionalista de tradição durkeiminiana da teoria da modernização, convém ressaltar-se a figura de Peter Flora como representante do que se denomina de Modelos Integrados, na medida em que este autor procura conciliar elementos da teoria da modernização com elementos da teoria do desenvolvimento político, a partir da indicação de três categorias de fatores: 1) os processos de mobilização que estimulam soluções políticas, 2) as iniciativas estatais voltadas para garantir a ordem interna e 3) a solidariedade política internacional.

Portanto, procurando associar a explicação de base estrutural com a explicação política, Peter Flora admite que o Welfare State, nas sociedades industriais, emerge face a problemas originados da modernização. Todavia, admite que, no plano institucional, as soluções variam conforme fases e características do processo de desenvolvimento político. Isso significa que são os processos mais gerais da modernização que configuram o quadro explicativo mais relevante para compreensão das origens do Welfare State, porém esses processos devem ser considerados apenas como Ponto de partida para essa explicação, à qual devem ser acrescentadas outras condições no campo social e político-institucional.

Nesse sentido, as variações do Welfare State se explicam pela variação dos problemas sociais e políticos, determinados tanto pelo processo de modernização quanto pela potencialidade das estruturas sociais intermediárias, constituindo-se resposta à crescente demanda por igualdade socioeconômica, o que se relaciona com o alto grau de centralização política, o nível de envolvimento em conflitos internacionais e a menor influência dos conflitos confessionais, técnicos e linguísticos (FLORA, P. & HEIDENHEIMER, 1982; FLORA, P., 1981).

3 OS MARXISTAS

Os Marxistas Funcionalistas, de modo geral, consideram a política social como resultado do desenvolvimento socioeconômico, mas como uma exigência do próprio modo de produção capitalista. À proteção social se expande devido aos efeitos negativos e crescentes do processo produtivo e à socialização crescente dos custos de reprodução da força de trabalho.

A tese geral é de que a política social emerge como resposta às exigências do sistema para fazer face aos efeitos negativos crescentes do processo produtivo e da crescente socialização dos custos de reprodução da força de trabalho, o que se desdobra nas seguintes teses:

a) a política social nasce com os primórdios do capitalismo industrial para regular a participação-exclusão no mercado de trabalho;

b) nasce para proteger o trabalhador do desemprego, fenômeno típico e cíclico do processo de acumulação capitalista;

c) é introduzida e institucionalizada por exigência da dinâmica monopolista de acumulação de capital, para atenuar a conseqüente explosão da mão de obra excedente, tornando a intervenção do Estado necessária para garantir a mais-valia, através da reprodução da força de trabalho e do controle sobre as classes sociais (garantia de paz social).

Para os Marxistas e Neomarxistas Conflitualistas, a indicação estrutural é apenas uma determinação genérica: o que destacam é a força crescente do movimento operário, considerado o principal sujeito dos sistemas de proteção social, ao apresentarem demandas e provocarem reações no comportamento dos setores dominantes. Nesse sentido, as pressões “de baixo” produzem forte correlação positiva entre os graus da consciência da organização da classe operária, a organização sindical e política dos trabalhadores e a emergência do Welfare State, e provocam uma reação “do alto”, isto é, a mobilização operária provoca mais concorrência entre os setores dominantes que são obrigados a constituir alianças, bem como conduz à maior centralização e autonomia do aparato estatal, propiciando as condições para o desenvolvimento das políticas sociais.

Enquanto os Pluralistas Conflitualistas destacam o poder do voto universal, a capacidade administrativa crescente do Estado e a busca de ampliação de poder e competência da burocracia, os Marxistas Conflitualistas destacam os protestos e as greves como pressão da organização operária na demanda por proteção social.

Considerando-se a heterogeneidade do campo marxista na explicação das origens e desenvolvimento do Welfare State, no quadro construído por Alher³, destacamos três explicações para o Welfare State:

a) aquela que apresenta a política social como tutela da acumulação capitalista, em que o Estado assume a correção dos efeitos negativos;

b) aquela que percebe a política social como estratégia de controle social;

c) e aquela se denomina de modelos integrados, a qual procura associar a determinação estrutural com a determinação política⁴.

Ilustrativamente, passam-se a considerar alguns autores que representam esses modelos explicativos.

3.1 Política Social como Tutela da Acumulação Capitalista

³ Esse quadro se encontra, em português, no trabalho de AURELIO e DRAIBE, já citados p. 93 e 94.

⁴ ALBER apresenta uma quarta explicação: aquela que enfatiza as políticas sociais como programas de qualificação impostos pelos interesses do Estado e aponta VOBRUDA como representante dessa abordagem.

Nesse campo se situam OFFE, LEHARDT e O'CONNOR.

OFFE (1972), considera o conceito de Welfare State muito vago, permitindo a qualquer um formular sua definição, mas registra consenso entre conservadores, liberais e socialistas sobre sua existência em sociedades capitalistas enquanto instrumento eficiente de controle, apresentando-se como mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado, o qual não altera substancialmente a coexistência de pobreza e afluência e, muito menos, resolve a contradição básica de toda sociedade capitalista: lógica da produção industrial por lucro e lógica das necessidades humanas, que têm sido apenas suavizadas e modificadas em poucos aspectos.

Aprofunda sua reflexão, apresentando o que denomina “características negativas do Welfare State”, assim formuladas:

a) O Welfare State não apresenta semelhança ao que os teóricos marxistas consideram processo revolucionário, isto é, mudança estrutural básica. O que ocorre é a identificação de novos elementos no interior das necessidades capitalistas, mas não mudanças básicas nessas sociedades, posto que não são alteradas as relações econômicas e políticas de poder;

b) Apesar do termo “welfare” apresentar uma conotação que sugere atitude paternalista por parte do Estado em benefício das classes inferiores, empresas corporativas de negócio têm sido contempladas com uma proporção maior de benefícios;

c) O Welfare State não pode lidar diretamente com necessidades humanas primárias: apenas procura compensar os novos problemas que são criados com o desenvolvimento industrial, tornando-se mecanismo compensatório da deterioração da vida social causada pelo capitalismo industrial;

d) O desenvolvimento do WELFARE ocorre em relativa independência da controvérsia do debate ideológico, apresentando limites estreitos, de modo que os programas partidários e as eleições parecem ter pouca influência sobre o orçamento estatal destinado a programas sociais. O mais importante para determinar políticas são variáveis econômicas e sociais, como aumento da produtividade, mobilidade social, nível tecnológico das indústrias básicas, tamanho e competição da força de trabalho, idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macrosociológicos.

Em resumo, OFFE admite, no texto citado, que a lógica do Welfare State não é a realidade de objetivos de caráter humano, mas a prevenção de um desastre social potencial em decorrência da contradição básica do capitalismo: lucro e necessidades humanas. Nessa mesma linha de raciocínio, OFFE & LEHARDT partem do questionamento sobre como surge a política social a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho livre e sobre quais são as funções que assume face a essas estruturas. A partir dessas questões, os autores admitem que “A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradora de trabalho não assalariado em trabalho assalariado.” (OFFE & LEHARDT, 1984, p.15)

Para fundamentar esse conceito, referem-se a uma proletarização “passiva” e outra “ativa”, sendo que a primeira decorre da destruição das formas de trabalho e de subsistência existentes, não significando que os indivíduos atingidos por esta ‘desapropriação’ passem espontaneamente para o Estado denominado de proletarização “ativa”, ou seja, passem a oferecer automaticamente sua força de trabalho no mercado. Aí é que surge a política social, para integrar a força de trabalho ao mercado, desenvolvendo a socialização necessária à constituição de uma classe de trabalhadores assalariados, isto é, uma socialização segundo o modelo da mercadoria.

Nesse sentido, a política social se constitui numa estratégia estatal de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, sendo sua principal função regulamentar a proletarização, não constituindo, portanto, reação do Estado aos “problemas” da classe operária, mas, antes, contribuindo para sua própria constituição (OFFE & LENHARDT, 1984, p.22).

Além dessa função constitutiva, a política social constitutiva, desempenha outras:

- a) preparação repressiva e socializadora da proletarização;
- b) estabilização da coletivização compulsória dos riscos;
- c) controle quantitativo do processo de proletarização através da prestação de serviços e regulamentação do uso adequado” de tais serviços (OFFE & LENHARDT, 1984,p.22).

O’ CONNOR é também evocado como aquele marxista que situa a política social como tutela da acumulação capitalista ao desenvolver a tese de que o crescimento do setor monopolista exige a socialização dos custos relativos à força de trabalho além de produzir um excesso que também requer a política social para pacificação (O’ CONNOR 1977).

Segundo esse autor, o Estado capitalista é obrigado a desempenhar duas funções básicas e, muitas vezes, contraditórias - acumulação e legitimação - de modo que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Ao se envolver no processo de acumulação, tem que fazê-lo mistificando sua política. Daí as despesas estatais apresentarem caráter duplo, correspondente às duas funções básicas que exercem: capital social e despesas sociais.

Capital social é a despesa exigida para acumulação privada, apresentando-se como investimento social (despesas com projetos e serviços que aumentam a produtividade) e consumo social (despesas com projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho). As despesas sociais se referem a projetos e serviços exigidos para manutenção da harmonia social.

O’ CONNOR ressalta que quase todas as agências estatais ficam envolvidas nas funções de acumulação e legitimação e quase todas as despesas públicas têm esse duplo caráter.

A partir desse referencial, o autor sugere duas teses básicas:

- 1) A primeira é a de que o crescimento do setor estatal e da despesa estatal constitui a base do crescimento do setor monopolista e da produção total, isto é, “o crescimento

do Estado, tanto é causa quanto efeito do capital monopolista' (O' CONNOR, 1977,p.21). Isto significa que 'a socialização dos custos do investimento social e do capital de consumo de caráter social aumenta com o tempo e é cada vez mais necessária à acumulação lucrativa do capital monopolista" (O' CONNOR, 1977, p.21). Isso porque o crescimento do setor monopolista, segundo O' CONNOR, é irracional no sentido de provocar desemprego, pobreza, estagnação econômica etc., e, para que a realidade das massas seja assegurada e garantida a legitimidade do Estado, este tem de responder às demandas daqueles que sofrem os "custos" do crescimento econômico. Em resumo: "o crescimento do capital monopolista gera a expansão crescente das despesas sociais" (O' CONNOR, 1977, p.22);

2) A segunda tese básica formulada por O' CONNOR indica a acumulação de capital social e de despesas sociais como um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas, fazendo com que "a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros gerem uma crise fiscal. ou uma 'brecha estrutural' entre as despesas do Estado e suas rendas" (O' CONNOR, 1977, p.22) Em segundo plano, o autor considera a apropriação do poder do Estado para finalidades particularistas como causa de exacerbação da crise fiscal.

3.2 Política Social como Estratégia de Controle Social

Ainda no campo marxista, a visão sobre as origens e o desenvolvimento do Welfare State, que situa a política social como estratégia de controle social, pode ser ilustrada por PIVEN & CLOWARD (1972). Estes autores desenvolvem um vasto estudo sobre a sociedade norte-americana, situando o desenvolvimento das políticas sociais no contexto do movimento da estabilidade e das depressões cíclicas da economia daquele país e, a partir daí, defendem a tese de que os sistemas de proteção social se expandem ou se contraem conforme as flutuações cíclicas da economia capitalista, atuando, nessa dinâmica, como forte mecanismo de controle social. Assim é que, nos anos de estabilidade (1940-1960), se verifica lenta expansão do sistema de proteção social nos Estados Unidos, quadro esse alterado no período de crises urbanas com a explosão do sistema Welfare nos anos 60:

"As a result of agitation, litigation, and publicity, people's attitudes toward going on welfare had changed; many had come to believe that they have a 'right' to assistance. As the recession deepened, therefore, applications for welfare surged, and with the approval level high, a renewed explosion occurred" (PIVEN & CLOWARD, 1972, p.342).

Nesse sentido, os autores entendem que, no período de expansão econômica, os sistemas de proteção social se tornam supérfluos, mas, no período de depressão, são absolutamente necessários, posto que o desemprego decorrente subtrai grupos da disciplina do trabalho, elevando, conseqüentemente, a agitação social, sendo o Estado obrigado a criar um sistema alternativo de controle social, instituindo os sistemas públicos de seguridade para reabsorver as massas que foram expulsas do sistema produtivo, estabelecendo a ordem social através da submissão das massas expulsas a uma nova disciplina.

3.3 Modelo Integrado de Política Social

Finalmente, ainda no campo marxista, merece referência o que pode ser denominado de modelo integrado pelo afastamento de tendências que privilegiam um único elemento de interpretação. COUGH (1979) é aqui apresentado como um autor que formula, de maneira clara e coerente, a perspectiva do modelo integrado, situando-se no campo marxista.

Ao tratar das origens do Welfare State, GOUGH parte de dois problemas: o papel do conflito de classes e os requerimentos funcionais do sistema capitalista mediados pelo Estado. Apresenta duas características do modo de produção capitalista, a partir das quais pode ser formulada uma teoria do Estado capitalista:

a) é um sistema de exploração e, portanto, contém conflito de classes endêmicos, num nível mais geral, entre capital e trabalho;

b) é um sistema econômico com sua dinâmica e leis próprias.

A partir dessa concepção, o autor entende que a economia política marxista é uma teoria que encampa uma visão estrutural da economia e uma teoria da luta de classes. Nesse sentido, o conflito se situa num modo de produção.

Com esse referencial, GOUGH procura o efeito do conflito de classe sobre as políticas de bem-estar, o modo como o Estado representa o interesse do capital e a inter-relação entre esses dois conjuntos de forças.

Considera o papel de pressões de classes subordinadas e outros grupos organizados de pressão de relevante importância para explicar a introdução de medidas de bem-estar. Todavia, os modos pelos quais a pressão de classe gera reformas de bem-estar variam. Num extremo, resultam da pressão de massa extraparlamentar; de outro, as reformas podem decorrer de representações da classe dirigente do Estado.

O autor considera ainda que a estrutura de classes nas sociedades de capitalismo avançado é muito complexa, devendo ser consideradas as implicações da forma do conflito econômico, político e ideológico nas sociedades particulares.

GOUGH entende, a partir daí, que o conflito de classes não é suficiente para explicar as origens e desenvolvimento do Welfare State, visto que muitas políticas sociais são introduzidas pelo Estado com vistas a preservar as relações capitalistas, inclusive contra os interesses das classes trabalhadoras. Ou, ainda, certas políticas, originariamente resultantes da luta de classes, são adaptadas para servir os interesses do capital.

Para avançar na sua tese, o autor considera a interação entre a classe trabalhadora em desenvolvimento e as formas do Estado e rejeita as seguintes explicações sobre a política social:

a) uma visão evolucionista pela qual Welfare State representa uma harmonia de interesses na sociedade;

b) a visão de alguns marxistas que percebe a luta da classe trabalhadora por reformas no campo do bem-estar, sempre, em última instância trabalhando no interesse do capital.

Ao rejeitar as explicações acima, apresenta a seguinte formulação:

“It is in this context that periods of innovation and growth in the Welfare policies can be understood. Both of the major classes see this these policies as in their interest, but for quite different reasons. The Working class because any policy which mitigates hardship or which modifies the blind play of market forces is to be welcomed. The capitalist class because it reduces Working-class discontent, provides an added means of integrating and controlling the working class, and offers economic or ideological benefits too.” (COUCH, 1979, p 66).

Nas suas reflexões, o autor aponta três fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais: luta de classes, centralização do Estado e influência da luta de classes sobre o Estado, demonstrando como e por que a pressão de classe e a centralização do Estado geram o Welfare State moderno do mundo capitalista do pós-guerra.

4 UM ESFORÇO DE SÍNTESE DAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS APRESENTADAS

Com vistas a identificar as aproximações e diferenças básicas das posições apresentadas, verifica-se que os Pluralistas e Marxistas Funcionalistas realçam, nas suas argumentações sobre as origens e desenvolvimento do Welfare State, uma perspectiva de caráter dedutivista com destaque às determinações estruturais. Todavia, os Pluralistas Funcionalistas apontam o Welfare State como uma tendência geral do processo de modernização, com destaque à industrialização e à urbanização, enquanto os Marxistas Funcionalistas destacam o Welfare State como produto do capitalismo, portanto, historicamente datado, com realce na sua fase monopolista.

No quadro analítico funcionalista, porém, tanto os Pluralistas como os Marxistas não negam a questão dos conflitos de natureza política que atravessam as políticas sociais, mas estas são explicadas, essencialmente, como ação de natureza preventiva, ou seja, como uma necessidade sistêmica para desenvolver e conservar a sociedade.

Os autores que se situam no campo conflitualista, por outro lado, buscam, além das considerações estruturais, os fatores políticos que se manifestam no campo das relações de força, de confronto de interesses, enquanto explicação privilegiada do Welfare State. Entendem não ser possível que as respostas do Estado, em forma de políticas, sejam deduzidas diretamente da estrutura socioeconômica, embora esse aspecto deva ser considerado no processo. Isso significa que é a interpretação da realidade socioeconômica e a ação da sociedade sobre essa realidade que transformam as exigências estruturais em necessidades que originam os desafios políticos, a partir dos quais são formuladas as respostas institucionais (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p. 96). Ou seja, só a ação da sociedade é capaz de transformar uma situação estrutural num problema que passa a integrar a agenda pública. Isso significa que um problema social só se transforma numa questão social, prevalecendo no campo político, pelo êxito das lutas sociais situadas numa relação de força entre os segmentos em confronto.

MARSHALL, já citado, expressa a tradição conflitualista quando se refere ao processo de desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais como resultante da luta social de três séculos.

No campo de abordagem conflitualista, o que distingue os Marxistas dos Pluralistas, ressalvadas as variações existentes, é que os primeiros desenvolvem a explicação da política social pelas relações de classes e pela função de controle dos sistemas de seguridade social sobre os conflitos sociais, enquanto os Pluralistas destacam, na sua explicação, a ação dos grupos de interesse na sociedade; entre estes, a própria burocracia estatal e o movimento operário.

Para os Conflitualistas, portanto, os conflitos sociais se situam como núcleo dinâmico do processo das políticas sociais, com destaque à presença organizada da classe operária que, através das lutas sociais, ou do confronto de interesses, impõem seus próprios objetivos ou provocam reações preventivas ou de estratégia política no comportamento das elites e do Estado.

A partir das abordagens apresentadas, podemos inferir três modelos básicos para análise de políticas públicas. Um primeiro que decorre da perspectiva Funcionalista que se apoia em estudos e verificações de caráter empírico, em pouco contribuindo para a compreensão das diferenças nos processos de Welfare State, tornando-se, portanto, incapaz de explicar as razões da introdução de fortes sistemas de Seguridade Social em países que não apresentam nível mais elevado de desenvolvimento capitalista, em termos de industrialização e urbanização (caso da Europa Ocidental) e o contrário, como o caso dos Estados Unidos.

A partir dessa perspectiva que destaca o ingresso do país num estágio mais avançado de desenvolvimento como determinação para o surgimento do Welfare State, (sendo que os Marxistas Funcionalistas sublinham um desenvolvimento descontínuo devido às crises cíclicas da economia e os Pluralistas Funcionalistas se pautam por uma expansão contínua) surge o movimento da Convergência Internacional que se pauta numa lógica comum do desenvolvimento capitalista e em características gerais do processo de modernização. Nesse sentido, a perspectiva da Convergência Internacional imputa aos aspectos comuns e gerais do processo capitalista de industrialização o desenvolvimento dos sistemas de proteção social pública que ocorrem nas economias industriais contemporâneas do pós-guerra.

A tese da Convergência Internacional ou do determinismo tecnológico tem fundamentado a maioria dos estudos comparados sobre política social. Ao privilegiar a industrialização como principal determinante do Welfare State, pauta-se na premissa central de que existem certas “necessidades básicas” que precisam ser atendidas, afastando dessa premissa a variável política que expressa a questão do poder.

A preocupação dos estudos comparativos orientados por essa abordagem é a de revelar uma forte relação entre o montante de gasto público em programas sociais (com destaque à previdência, saúde e educação) e os indicadores do desenvolvimento econômico (industrialização, urbanização) (CUTRIGHT, 1965). Destacam, portanto, o nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade com a despesa pública em dispêndios sociais,

desconsiderando a dinâmica política, o que aproxima a “tese da convergência” da tese que preconiza o “fim das ideologias”.

O campo teórico que fundamenta a perspectiva da Convergência Internacional é o mesmo que orienta a perspectiva Pluralista Funcionalista, representada pelas teorias positivas, mais especificamente pelas teorias da vertente empirista e pelas teorias da modernização, de base durkheimiana. A teoria positiva dos gastos públicos lida com variáveis mensuráveis de base empírica para determinar a relação custos / benefícios dos gastos públicos e, a partir daí, planejar ações (PRYOR, 1968). Por sua vez, as teorias da modernização se fundamentam na argumentação durkheimiana que aponta a divisão social do trabalho, que, ao enfraquecer a solidariedade, conduz a uma individualização crescente, anomia e a desigualdades sociais mais acentuadas. Assim, a política social surge como mecanismo integrativo, capaz de regular as relações entre sujeitos diferenciados e especializados. Como tal, representa um processo integrativo constituído pelo mercado, enquanto mecanismo regulador da troca, por grupos de interesses, que desenvolvem novos tipos de solidariedade, e pelas burocracias estatais responsáveis pela administração das tarefas coletivas (FLORA, P. & HEIDENHEIMER, 1982).

Buscando comprovação empírica para o Welfare State, a tese da Convergência Internacional privilegia, como variável dependente, um padrão mínimo de vida a ser mantido pelo Estado para todos (educação, saúde, previdência, habitação). As variações no padrão mínimo são explicadas pelas variáveis independentes que se relacionam ao desenvolvimento econômico, com destaque ao PNB, ao crescimento da população e das burocracias. Um crescimento marginal e contínuo do sistema de Welfare é propiciado pelos orçamentos de tendência incrementalista.

Esse modelo se caracteriza por isolar a política social de sua dimensão política, reeditando o “modelo ecológico” que destaca variáveis sócio- econômicas para explicar as políticas públicas sem levar em conta o processo político de sua formulação⁵. As críticas a esse modelo sugerem a mediação entre variáveis ecológicas e políticas para dar conta da complexidade das situações (SOUZA, 1974).

O segundo modelo básico para análise de políticas públicas se situa no campo da teoria conflitualista; e aqui se privilegia a perspectiva conflitualista marxista; e o terceiro modelo destacado, que é o Modelo Integrado situado no campo marxista, representado, nestas reflexões, por GOUGH.

Entendendo-se que esses modelos já foram tratados acima, passamos a considerar a especificidade do Welfare State nos países considerados de economia subdesenvolvida e dependente.

⁵ Sobre o orçamento incrementalista e o modelo ecológico, veja-se SOUZA, Isabel R. O. G. O incrementalismo e a política orçamentária brasileira.

Sobre trabalhos na linha apontada ver DAWSON R.: ROBINSON J. Inter-party competition, economic variables and Welfare politics in American States., HOFFERBERT, R. The relations between public policy and some structural and environmental variables in the American States, DYE. Thomas. Malapportionment and public, policy in the States.

5 WELFARE STATE: MODALIDADES ESTRUTURAIS E FUNCIONAMENTO

5.1 Noções Gerais

Os estudos comparativos sobre o Welfare State evidenciam que raízes e condições históricas distantes revelam variações substantivas e formais, com indicação de tendências e padrões que se expressam nas complexas variações no que se refere ao movimento de inclusão x exclusão, seja nos aspectos redistributivos seja nas suas relações com o sistema político (AURELIANO & DRAIBE, 1989). Na base dessas variações, encontram-se as raízes e condições históricas distintas que permitem desenvolverem-se padrões mais progressistas; mais conservadores; mais universalistas, institucionalizados e estatizados; mais privatistas e residuais; mais generosos ou mais seletivos e assistencialistas, na cobertura, na diversificação dos benefícios e serviços distribuídos; mais autônomos ou mais atrelados em relação aos mecanismos e dinâmica político - partidária e eleitoral; clientelistas etc.

Além das diversificações enumeradas, registram-se diferenças no que se refere ao padrão de financiamento dos gastos sociais, assim como no plano institucional, referente ao aparelho burocrático - administrativo de sustentação das políticas sociais.

A partir das indicações acima é que situamos AURELIANO & DRAIBE, interpretando o pensamento de FLORA & HEIDENHEIMER, sobre o Welfare State como

“bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade... é, não só uma resposta à demanda por igualdade socioeconômica, mas também uma resposta à demanda de segurança socioeconômica” (AURELIANO DRAIBE, 1969, p. 108).

Daí o Welfare State ostentar Objetivos contraditórios de Segurança e Igualdade, marcados, num polo, por um processo de redistribuição que permita um patamar mínimo de acesso a bens e serviços nacionais (igualdade de mínimos) ou por um processo que se pautela pela meritocracia (igualdade de oportunidade).

Para dar conta desse quadro é que DRAIBE (1990) tem-se utilizado da tipologia mais clássica adotada nos estudos de caso ou comparativos sobre o Estado de Bem-Estar Social, organizada por Titmus no seu livro Social Policy - an introduction, no qual desenvolve uma classificação dos vários tipos e padrões de política social, apresentando três modelos:

1) “The Residual Model of Social Policy” (o Modelo Residual), em cujas bases, a política social intervém ex-post, isto é, quando os canais naturais e tradicionais, representados pela família, rede de parentesco e mercado, não apresentam condições de atender a determinadas necessidades do indivíduos. Nesse caso, a intervenção é temporalmente limitada, devendo cessar com a eliminação da emergência social e dirige-se a grupos particulares de indivíduos, o que dá a esse modelo um caráter residual e seletivo.

2) “The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy” (O Modelo Meritocrático - Particularista) que se fundamenta no pressuposto de que cada um deve ter condições de atender a suas próprias necessidades a partir do seu trabalho, com mérito próprio. A política social intervém apenas parcialmente para corrigir a ação do mercado, sendo o sistema de Welfare uma complementação das instituições econômicas.

Ambos os modelos destacam o papel fundamental do mercado, sendo que, no primeiro, a política social ocupa um espaço marginal e é direcionada exclusivamente aos extratos pobres da população, que não querem ou não podem atender a suas necessidades através dos mecanismos do mercado. No segundo modelo, embora sejam enfatizadas as virtudes e possibilidades do mercado, supõe-se, entretanto, a necessidade da ação corretiva e complementar do Estado, isto é, supõe-se a necessidade de constituição de um sistema de Welfare;

3) O terceiro modelo é denominado por Titmus de “The Redistributive Model of Social Policy” (O Modelo Institucional Redistributivo) no qual o sistema de Welfare é percebido como elemento importante e constitutivo das sociedades capitalistas contemporâneas, tendo em vista a produção e distribuição de bens e serviços sociais ‘extramercado’, numa perspectiva de direitos sociais universais; portanto, devendo ser garantidos a todos os cidadãos renda mínima, e um sistema público gratuito de prestação de serviços essenciais.

Ressalvadas as variações históricas do Welfare State, alguns elementos de sua constituição podem ser configurados:

- a) Ação estatal na organização e implementação das políticas;
- b) Relação Estado/mercado marcada pela alteração do livre movimento e dos resultados socialmente adversos do mercado por parte do Estado;
- c) Noção de substituição da renda por perda temporária ou permanente;
- d) Referência menos ao trabalhador contributivo e mais ao cidadão (realça a noção de direito). A esses elementos pode ser acrescida a noção de um sistema público, nacionalmente articulado.

A partir dessas referências, coloca-se a necessidade de uma configuração, mesmo que genérica, do caso brasileiro.

5.2 Especificidade do Welfare State no Brasil

A reflexão aqui desenvolvida coloca inicialmente a seguinte indagação: Existirá um Welfare State no Brasil? Antes de refletirmos sobre esse ponto, partimos do pressuposto de que há uma especificidade histórica, tanto no desenvolvimento do processo de reprodução da força de trabalho como do desenvolvimento da política social nas formações capitalistas ditas subdesenvolvidas, periféricas e dependentes. Essa especificidade se constitui de determinações estruturais e conjunturais, e suas transformações só são percebidas levando-se em conta os processos econômicos e políticos que explicam sua emergência e transformações.

Como então pensar o desenvolvimento de um Welfare State no capitalismo tardio periférico, marcado, em termos do seu desenvolvimento econômico, por um sistema produtivo

estimulador da concentração de renda e socialmente excludente e, em formas de sua configuração política, marcado pelo autoritarismo, por sociedades civis demasiadamente heterogêneas na sua composição e débeis na sua organização (FERNANDES, 1977,).

Ao fazer uma avaliação da produção bibliográfica sobre a política social brasileira, (VIANNA & SILVA 1989) fazem as seguintes constatações:

- a) Trata-se de uma literatura muito heterogênea e diversificada em termos de fontes e tipos de abordagens, bem como do grau de abrangência;
- b) Apresenta uma forte tendência empiricista e para a setorização, isto é, refere-se, essencialmente, a práticas de políticas sociais específicas;
- c) conseqüentemente, são escassos os estudos voltados para a construção de um modelo teórico capaz de discernir e avaliar as especificidades do padrão brasileiro de proteção social.

As autoras ainda se referem à imaturidade das pesquisas de avaliação de políticas que configuram mais o diagnóstico de uma situação, conduzindo a generalizações marcadas pela ausência de esquemas analíticos que levam a uma postura de mera denúncia, acabando por obscurecer a explicação. Termina que tudo é visto como negativo, impossibilitando a indicação de caminhos para mudança.

Isso significa, segundo as autoras, que a política social brasileira não tem sido examinada, no seu conjunto, sob a ótica analítica do Welfare State, isto é, sua formulação/execução não se orienta por uma concepção globalizante de direitos sociais. Conseqüentemente, denota-se a ausência de um termo genérico para designar o conjunto das políticas sociais no Brasil, sendo que só a partir da Constituição Brasileira de 1988 é que vem sendo utilizado o termo Seguridade Social para referir-se ao conjunto da previdência, saúde e assistência social.

Estudos de tal natureza, o mais que têm conseguido é apontar determinadas características básicas da política social brasileira e permitir o reconhecimento de que, no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, marcada por um Padrão excludente e conservador do desenvolvimento econômico, cujos traços mais apontados são os seguintes:

- a) Centralização a nível federal, tanto das decisões como dos financiamentos;
- b) Bloqueio da participação social e política nos processos decisórios⁶
- c) Fragmentação, burocratização e opacidade da máquina administrativa;
- d) Ineficácia financeira dos diversos fundos e contribuições sociais, redundando num padrão de financiamento regressivo;
- e) Ênfase às políticas de caráter compensatório, mais orientadas pela lógica da acumulação do que pela lógica redistributiva;

⁶ Somente a partir da Constituição de 1988 é que começa a se generalizar a necessidade de descentralização e da participação popular nos programas sociais.

- f) Privatização;
- g) Manipulação ideológica e política dos programas e resultados.

Segundo VIANNA & SILVA, o caminho percorrido até aqui, no que se refere às políticas sociais no Brasil, é essencialmente descritivo e de mera constatação, o que tem, via de regra, conferido um tom de negatividade ao caso brasileiro, não indo além da enumeração de traços, sendo que os estudos sobre as políticas setoriais o mais que têm demonstrado é a permanente subordinação dessas políticas ao processo de acumulação do capital.

Todavia, as autoras citadas reconhecem que alguns autores vêm desenvolvendo esforços para superação das generalidades das formulações apontadas. Entre os autores sugeridos, buscamos, nas fontes originais, três autores, por considerá-los mais profícuos na perspectiva apontada.

Destaca-se, primeiramente, SANTOS (1987) que, utilizando-se do conceito de Cidadania Regulada, relaciona a emergência da política social à necessidade de regulação estatal dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação capitalista. SANTOS entende por cidadania, regulada “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas num sistema de estratificação ocupacional (SANTOS, 1987, p68), o qual é definido por norma legal. Isto é “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p 68). Isso significa que a extensão da cidadania é a regulamentação de novas profissões ou ocupações e não a expansão dos valores inerentes ao conceito de membro de comunidade, e o que define o direito é o lugar que o indivíduo ocupa no sistema produtivo; daí temos: o pré-cidadão e o cidadão, sendo apenas o último preocupação das políticas sociais.

O segundo autor que destacamos, em termos de contribuição para compreender mais globalmente as políticas sociais, é ABRANCHES (1982) que se fundamenta no conceito de cooptação como modo possível do desenvolvimento do bem-estar social nas sociedades capitalistas, especificamente utilizando esse conceito para designar as relações entre Estado e classes subalternas na América Latina no contexto do capitalismo industrial, onde os benefícios sociais, apesar de garantidos pelo Estado, por pressões sociais de baixo, são materializados, não como direitos, mas como privilégio.

Referindo-se ao conceito de cooptação, reconhece tratar-se de um conceito confuso, às vezes, assumido como mera manipulação da classe trabalhadora. ABRANCHES entende que uma Prática cooptativa envolve também uma assimétrica alocação de recursos pelo Estado, normalmente privilegiando a classe capitalista ou algumas de suas frações.

Assume, portanto, a cooptação como conceito importante para entender a relação Estado força de trabalho na América Latina e, conseqüentemente, o desenvolvimento de programas de bem-estar social, enquanto instrumento do processo de incorporação, sob controle político, das classes populares através do Estado, o que não significa que estas não alcancem vantagens reais, posto que a cooptação é o equilíbrio da manipulação, concessão e repressão seletiva.

O conceito de cooptação de ABRANCHES relaciona-se com o de cidadania regulada de SANTOS, quando ABRANCHES admite que um esquema bem sucedido de cooptação pode estimular a organização da força de trabalho, possibilitando a ampliação dos direitos políticos e mais privilégios sociais. Isto é, no lugar de um direito inerente ao cidadão, à proteção social, sob o paradigma da cooptação, torna-se uma provisão legal disponível a um estrato funcional particular definido pelo Estado. Isso significa privilégios garantidos a categorias ocupacionais particulares.

Nessa perspectiva, a cooptação, no lugar de ação coletiva, produz demandas particularistas, articuladas corporativamente e concedidas clientelisticamente. Contém, portanto, elemento de alienação que cria dependência e gera segmentação, dificultando o desenvolvimento de uma identidade coletiva, posto que os privilégios são garantidos pelo peso político de cada grupo, num processo gradual de benefícios isolados, sob pressão, conduzindo à institucionalização dos privilégios e à legitimação da desigualdade. Ambos os autores destacam o papel da política social na instauração e consolidação da ordem industrial contemporânea.

O terceiro autor que pode ser evocado na tentativa de entender o sistema de proteção social brasileiro é DRAIBE (1990) que, utilizando-se da tipologia de Titmus sobre o Welfare State, complementada com a contribuição de Ugo Ascoli, na busca de apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesse e do sistema político, classifica-o de Meritocrático Particularista, com matizes corporativistas e clientelistas, admitindo, portanto, um tipo específico de Welfare State no Brasil. Trata-se de um Welfare State que coloca a intervenção da política social apenas parcialmente para corrigir distorções do mercado, com tendência a um padrão de relacionamento ora ‘corporativo’ ora ‘clientelístico’, marcado por um sistema assistencial denso, sobreposto e paralelo a um núcleo securitário. Refere-se a grupos específicos (portanto, apresenta caráter residual), mas, em princípio, se dirige à maior parte da população, assalariada ou não, tendo como critério a renda, com o privilegiamento a grupos de risco (criança, gestantes, nutrízes e idosos).

O desenvolvimento do Welfare State, segundo DRAIBE, se dá a partir de duas fases importantes, ambas sob a égide de governos autoritários.

A primeira cobre o período 1930-1943, sendo marcada por uma densa produção legislativa no campo previdenciário, trabalhista e sindical, com ênfase na política do trabalho acrescida de algumas medidas de política de saúde e de educação.

A segunda fase é situada de 1966 a 1971 no contexto da aceleração dos processos de industrialização e urbanização, dando-se a consolidação do sistema com radical transformação no quadro institucional e financeiro do perfil da política social⁷.

Institui-se aí um padrão de proteção social seletivo, com organização de um sistema nacional pública ou estatalmente regulado, nas áreas de bens e serviços sociais (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação). Todavia, já se identificam

⁷ O período 1945-1964, também citado por DRAIBE, situa-se num contexto democrático, seguindo o movimento de inovação legal e institucional no período anterior, nos campos da educação, saúde, assistência social, ficando a inovação por Conta da criação da Fundação da Casa Popular.

espaços para políticas de massas de cobertura relativamente ampla, apontando para tendências universalizantes, embora tímidas⁸.

Segundo DRAIBE, tem-se aí um padrão brasileiro de Welfare State do tipo Meritocrático Particularista, com matizes do corporativismo e do clientelismo, com um núcleo securitário e denso esquema assistencial, mas descontínuo e fragmentado, tendo por base uma perversa estrutura de emprego, salário e concentração de renda⁹.

Numa análise mais recente do sistema de proteção social brasileiro, DRAIBE (1991), refere-se ele à reestruturação desse padrão, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, representando o deslocamento do modelo Meritocrático Particularista em direção ao Modelo Institucional Distributivo¹⁰. Todavia, as tendências apontadas pouco repercutem em termos práticos, apresentando resultados considerados medíocres, sobretudo por se situarem num contexto de crescente incapacidade de investimento do Estado, numa conjuntura de profunda crise econômica e política.

A contribuição dos três autores citados, na perspectiva de configurar o padrão brasileiro de proteção social, pode ser complementada com a análise de ESCOREL (1993) que parte do questionamento à pertinência da utilização do conceito de Welfare State para caracterizar o Estado brasileiro, Admite a existência de um padrão fragmentado de cidadania no país, passando pelo fenômeno da marginalidade social e pelo conceito de exclusão social totalitária, enquanto conceito elaborado a partir de ARENDT.

ESCOREL sustenta a noção de cidadania social universal e igualitária, enquanto elemento central para construção do conceito de Welfare State. Identifica os conceitos de fragmentação da cidadania e marginalidade, emergentes de análises econômicas, para caracterizar a sociedade brasileira.

A noção de “cidadania fragmentada” emerge da dualidade social identificada no termo Belíndia¹¹ para expressar uma realidade constituída por um pequeno grupo rico, que tem acesso a condições de vida de padrão europeu, e a grande maioria de pobres, vivendo à margem, numa miséria típica da Índia (ESCOREL, 1991). Por outro lado, conceitos e teorias sobre a “marginalidade” referem-se a grupos populacionais que estão fora do mercado formal de trabalho e do processo produtivo.

⁸ Como indicação, nesse sentido, podem-se citar: a uniformização dos serviços da previdência social em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social; a criação do FUNRURAL, em 1971; a extensão da previdência aos empregados domésticos e aos autônomos, em 1972 e 1973, respectivamente, além de outros programas como o PIS/PASEP e FGTS.

⁹ Durante o período da ditadura militar, é reforçado esse padrão. o qual passa a ser marcado pelas seguintes características: subordinação da política social à econômica, extrema centralização política e financeira, acentuada fragmentação institucional; exclusão da participação social nos processos decisórios, autofinanciamento do investimento social, privatização e uso clientelístico da máquina social.

¹⁰ A partir de então, verifica-se a ampliação e extensão dos direitos sociais; a perspectiva de universalização de acesso; a expansão da cobertura, certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema: seguridade social como forma mais abrangente, previdência, saúde e assistência social, recuperação e redefinição de patamares mínimos de valores dos benefícios sociais, maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo sistema.

¹¹ Expressão utilizada pelo economista Edmar Bacha.

Os dois conceitos “cidadania fragmentada” e “marginalidade” referem-se a grupos que estão dentro e que estão fora, sendo que os últimos não são considerados do ponto de vista da cidadania. A partir do sistema atual apontado, tem-se dois blocos de cidadania: os integrados e os não-integrados, constituindo os cidadãos de primeira e de segunda classe.

A esse quadro referencial, a autora acrescenta a noção de exclusão social que é utilizada para designar indivíduos considerados supérfluos e desnecessários numa sociedade, propiciando novas “decomposições da cidadania”, ou seja, inclui o estatuto de “não-cidadão”, sendo que a condição de exclusão é “ser supérfluo e não ter direito a nenhum direito” (SCOREL, 1993: 34).

A partir desse quadro, SCOREL admite que a cada estrato dessa cidadania fragmentada corresponde uma modalidade de política social, ao mesmo tempo em que as políticas sociais têm um papel ativo na conformação e consolidação da cidadania. Inspira-se na contribuição de TEIXEIRA (1991), que aponta três modelos de proteção social:

1) Proteção social baseada na assistência social, cujo marco histórico é a “Poor Law” e o contexto teórico de emergência, o liberalismo, baseando-se no princípio da filantropia. Trata-se de ações estigmatizantes que consideram os indivíduos como incapazes, cujo acesso requer a renúncia a outros âmbitos, da cidadania, como o direito político, originando-se daí a cidadania invertida’. A ação social é percebida como decorrente de uma falha do indivíduo, o qual entra em relação com o Estado, reconhecendo-se como não cidadão;

2) Proteção social com base no seguro social, representando um modelo meritocrático com base na solidariedade segmentada (estratificação de estatutos de privilégios), surgindo a concepção da cidadania regulada, baseada na condição de inserção no processo produtivo;

3) Proteção social com base na seguridade social, cujo princípio de ação é a justiça, a igualdade de direitos, configurando-se uma “cidadania social” orientada para uma distribuição de bens e serviços que assegure um mínimo vital para todos os cidadãos (SCOREL, 1993, p 35).

Partindo da contribuição de TEIXEIRA, a hipótese de SCOREL é de que essas diferentes concepções de cidadania (invertida, regulada, social ou universal) coexistem no padrão brasileiro de proteção social, fazendo com que as políticas sociais se orientem segundo o grupo populacional a que se destinam. Além de uma concepção diferenciada de cidadania entre grupos reconhecidos como cidadãos, há ainda a categoria dos não-cidadãos, dos excluídos, dos supérfluos, para os quais a política social é a polícia.

A partir das reflexões acima, SCOREL admite que as políticas sociais, no Brasil, correspondem à fragmentação da cidadania, constituindo quatro grupos:

1) Os miseráveis que são tratados pelas políticas sociais como ‘animal laborans’, constituindo as massas supérfluas e desenraizadas, compostas por indivíduos isolados que podem ser eliminados sem que façam falta ao processo econômico nem ao político. A

modalidade de proteção social que recebem é a discriminação e a violência, ou seja, a ação de polícia;

2) Os pobres, potenciais 'homo faber' que mesmo não inseridos no sistema produtivo, constituem o exército industrial de reserva, apresentando, portanto, certa importância para o processo produtivo até por encontram-se fora do mercado formal de trabalho pressionando para nele entrar ou buscando alternativas informais de sobrevivência. Tem-se aí a cidadania invertida', sendo a assistência social discriminatória, aleatória e em forma de favor. Trata-se de uma modalidade de proteção social paternalista, clientelista e repressora, orientada por um sistema de normas permanentemente em modificação, utilizadas mais para atenuar conflitos sociais e como mecanismo de reprodução do poder político (SCOREL, 1993, p37);

3) As classes trabalhadora e média que constituem de fato o "homo faber, por impulsionarem o processo de produção e acumulação, a quem é destinada a proteção do tipo corporativista-segmentado ('cidadania regulada'), tendo como parâmetro o desempenho e a produtividade para concessão de "privilégios', segmentando esses grupos sociais, no seu interior, a partir do 'status' profissional;

4) A "classe abastada', constituída por aqueles que detêm maior poder aquisitivo e maior interferência no âmbito econômico e político, dominando o processo de organização social¹², para a qual são realmente destinadas as políticas sociais. Trata-se de um grupo que goza de cidadania plena no campo civil, político e social, cidadania universal.

A partir do quadro acima, a autora estabelece uma associação intrínseca entre a estratificação da cidadania (incluindo os não-cidadãos) e a fragmentação das modalidades de proteção social, fazendo com que as políticas sociais sejam determinadas pelo padrão de cidadania e ao mesmo tempo sejam determinantes do padrão de cidadania vigente (SCOREL, 1993, p37).

Finalmente, SCOREL questiona a existência de um Welfare State no Brasil, evocando a contribuição de diferentes autores¹³ e concluindo que o fundamento de sua constituição são elementos como compromisso, garantia de bem-estar básico, redistribuição, solidariedade entre grupos, com destaque à cidadania universal, enquanto ideia fundamental. Daí, conclui não existir um Welfare State no Brasil porque "Nem todo padrão de proteção social e sua institucionalização significa a existência de um Welfare State enquanto tal. Para definir a natureza do Estado de Bem-Estar Social há que se evidenciar uma concepção de cidadania universal e igualitária" (SCOREL, 1993. p.40).

Concordando ou não com a existência de um Welfare State no Brasil, não podemos deixar de considerar que o seu Sistema de Proteção Social apresenta configurações e especificidades próprias que devem ser consideradas quando do estudo e avaliação de políticas

¹² O A 'classe abastada', segundo ESCORR, é constituída de altos funcionários do Estado e de empresas privadas, empresários, industriais, burguesia financeira e profissionais liberais de prestígio.

¹³ Entre eles: ROSANVALION, ESPINC-ANDERSON, THERBORN TITMUS, MARSHALL e LAUTIER.

sociais. Acreditamos que os autores citados, mesmo quando divergem em algum aspecto, convergem na indicação dos elementos de configuração básica das políticas sociais brasileiras.

Origin and development of the Welfare State.

This paper presents the results of a study on the theoretical foundations on the origins and development of the Welfare State in the international context. Marxist and Pluralistic approaches are emphasized. In order to grasp its peculiarities in Brazil, references are made to the structural forms and functioning of the Welfare State, based on these concepts: Regulated Citizenship (Santos); Cooptation (branches); Meritocratic. Particularistic. (Draibe); and Social or Universal Citizenship (Escorel).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **The politics of Social Welfare development in Latin America**. Trabalho apresentado na sessão especial sobre "A Política de Desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social". 12º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política. Rio de Janeiro: 9 a 14 de agosto de 1982.

ALBER, J. **Dalla carità alio Stato Sociale**: Bologna: Il Mulino, 1986.

AURELIANO, Liliana, DRAIBE, Sonia Minam. A especificidade do "Welfare State" brasileiro. In: MPAS/CEPAL. **Economia e desenvolvimento**. Brasília, 1989 (v.1. Reflexões sobre a natureza do Bem-Estar).

CUTRIGHT, Phillips. Political structure, economic development and national security programs. **The American Journal of Sociology**, v.70, n 5, mar. 1965.

DAWSON, R., ROBINSON, J. Inter-party competition, economic variables and Welfare politics in American States. **Journal of Politics** . v.25, p265-289,1963.

DRAIBE, Sonia Minam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA.IPLAN__ **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas.. Brasília, 1990. v.4: políticas sociais e organização dO trabalho, p.1-66

_____. **Brasil**: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago: Nações Unidas, 1993.

_____. **O Sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: UNICAMP, NEPP, 1991.

DYE, Thomas. Mallaportioument and public policy in the States. **Journal of Politics**, v.27, 1965, p.586-601.

ESCOREL, Sarah. **Elemento para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social**: O Brasil tem um Welfare State? Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, ENSP, 1993.(Série Estudos n.1, Política, planejamento e gestão em saúde).

FERNANDES, Florestan. Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina. In: ZENTENO, Raúl Benítez. (Coord.) **As classes sociais na América Latina Rio de Janeiro**: Paz e Terra, 1977.p.1 73-246.

FIGUEIREDO, Marcus Faria, FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórico. São Paulo: IDESP: 1986.

FLORA, P, HINDENHEIMER, A. **The development of Welfare State in Europe and America**. N. Jersey: Trabsation Books, 1982.

FLORA. P. Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica. In: Ferrera, M. (Org.) **Lo Stato del benessere, una crisi senza uscita?** Firenze: Le Monier, 1981.

- GOUGH, Ian. **The political economy of the Welfare State**. London: Macmillan, 1979.
- HAY, J. R. **The origins of the liberal Welfare reforms, 1906-1914**. 3 ed. Macmillan Press Ltda., London, 1980.
- HOFFERBEART, R. **The relations between public policy and some structural and environmental variables in the American States**. *American Political Science Review*. vol. 60, 1966, p.73-82.
- MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo, Zahar, 1967.
- _____. **Social Policy**, 4 ed. Hutchison Univ. Library, London, 1975.
- OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State**. The MIT Press, Cambridge, 1984.
- _____. **Advanced capitalism and Welfare State: Politics & Society**, vol. 2, 1972.
- _____. LENHARDT, Jero. **Teoria do Estado e Política Social**, to: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- PIVEN, Frances Fox & CLOWARD, Richard, A. **Regulating the poor**. The functions of public. Welfare Vintage Books, 1972.
- PRYOR. **Public expenditure in capitalist and communist countries**. Irwin Homewood, 1968.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro, Campinas, 1987.
- SOUZA, Isabel. R.O.G. **O incrementalismo e a Política orçamentária brasileira**. Tese (Mestrado)- IUPERJ, 1974.
- TEIXEIRA, S.M.F. **American State and social policies: constraints and trends in citizenship and state building**. s/l, mimeo., 1991.
- WILENSKY, H. **The Welfare State and equality**. California Press, Berkeley: 1971.
- VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck & SILVA, Beatriz Azeredo da. **Interpretação e avaliação da política social no Brasil: unia bibliografia comentada**. In: MPAS/CEPAL. **A Economia e a política em tempo de crise, articulação institucional e descentralização**. v.3, Brasília, 1 989.