

**Texto para Discussão Nº 37 – Abril 2011**

***Discussion Paper No. 37 – Abril 2011***

## **Democracia e Welfare**

**(in: Martins, C.B. E Lessa, R., Horizontes das Ciências Sociais no Brasil (Ciência Política), São Paulo: Anpocs/Editora Barcarolla/Discursos Editoriais/ICH, 2010)**

***Celia Lessa Kerstenetzy – CEDE-UFF***

## **Resumo**

A partir de um enquadramento de questões que envolvem a constituição e o desenvolvimento contemporâneo dos estados do bem-estar social, o artigo faz uma revisão crítica da contribuição da Ciência Política brasileira para o entendimento das relações entre democracia e bem-estar social no Brasil, realçando temas como cidadania, participação política, efetividade da intervenção pública e relações entre bem-estar social e desenvolvimento. O artigo propõe ainda uma pequena agenda de pesquisa.

**Palavras-chave:** estado do bem-estar social, Ciência Política brasileira, democracia, cidadania, desenvolvimento.

## **Abstract**

Starting out from a brief analysis of the main issues surrounding the constitution and evolution of contemporary welfare states, the article reviews the contribution of the Brazilian political science to the understanding of the relationship between democracy and social welfare in Brazil. It registers the salience of topics such as citizenship, political participation, effectiveness of public intervention, and the relationship between social welfare and development in that literature. The article also suggests elements for a research agenda.

**Keywords:** welfare state, Brazilian political science, democracy, citizenship, development.

# Democracia e Welfare

Célia Lessa Kerstenetzky\*

## Introdução

O objetivo deste artigo é tratar da reflexão sobre as relações entre democracia e *welfare* no Brasil.

Com o auxílio de Charles Tilly (2008), definiremos democracia como uma classe de relações entre o Estado e os cidadãos que se caracteriza por agir o Estado em conformidade com as demandas expressas pelos cidadãos, mediante consulta (no limite, maximamente) ampla, igual, protegida e efetiva. *Welfare*, nesse contexto, se referirá à intervenção pública destinada a compensar ou reduzir as desigualdades socioeconômicas geradas no mercado.

As relações entre democracia e *welfare* são de mão dupla: na medida em que as desigualdades socioeconômicas convertem-se com facilidade em desigualdades de recursos políticos, ameaçam violar a condição de igualdade política, a “fundação moral da democracia” (Dahl (1998, p. 178). Nesse sentido, “[d]emocracia e democratização dependem de alguma combinação de (1) equalização material entre as categorias [sociais]; e (2) blindagem das políticas públicas da consulta categórica” (Tilly, 2008, p. 118). O nexos na contramão é igualmente válido: assim como o *welfare* poderia contribuir para tornar a democracia “mais democrática”, a democracia teria o potencial de tornar o *welfare* mais igualitário, sempre quando, ademais do respeito ao império da lei, cultivasse o valor da “cidadania ampliada” (Schwartzman, 2009), com direitos civis, políticos e sociais universais, iguais e efetivos.

O objeto concreto no mundo social por meio do qual passaremos a investigar essas relações teóricas é o Estado do Bem-Estar Social (EBES,

---

\* Célia Lessa Kerstenetzky é professora titular da Universidade Federal Fluminense (UFF), diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede: <[www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)>), cátedra Celso Furtado em Desenvolvimento (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) e pesquisadora do CNPq.

doravante), criatura do capitalismo industrial do século XX, que não nasce nem democrático nem igualitário, mas que sofre transformações numa e noutra direção. Assim, subdividiremos este capítulo em mais três seções além desta introdução, com o propósito de encaminhar respostas aos seguintes problemas: na seção 2, o que o EBES representa, como tem evoluído, a diversidade de regimes, os desafios e as principais tendências, e como se rebatem esses problemas na experiência brasileira; na seção 3, como a Ciência Política brasileira (CPB, doravante) tem refletido sobre o EBES brasileiro, privilegiando questões de cidadania, participação, efetividade e integração com projetos de desenvolvimento; finalmente, nas conclusões, e de modo seletivo, quais questões ainda estariam pendentes de respostas e poderiam suscitar pesquisas futuras.

### **O Estado do Bem-Estar Social contemporâneo: definição, problemas, desafios, tendências**

O EBES é um conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar “social”, isto é, de todos. A responsabilização pública pelo bem-estar se apresenta de vários modos: na concepção de uma “seguridade social”, proteção contra riscos ao bem-estar, de resto entendidos como riscos ordinários em economias de mercado, devidos à ocorrência regular de circunstâncias que inviabilizam a realização de rendimentos – como doença, envelhecimento, acidentes de trabalho, desemprego, gravidez, infância; na existência de um “orçamento público social” legalmente amparado; e na “universalização da cidadania política”, concebida como precondition para o acesso aos benefícios sociais.<sup>1</sup> Subjacente ao EBES está, em suma, o reconhecimento de novos direitos da cidadania, os “direitos sociais” (Marshall, 1967; Pierson, 1991; Esping-Andersen, 1990). Trata-se de um conjunto de direitos individuais ao bem-estar que os indivíduos adquirem quando acedem ao *status* de cidadãos.

<sup>1</sup> Políticas para os pobres eram conhecidas em fase anterior, mas se articulavam a políticas de manutenção da ordem pública e de administração do trabalho, não tendo como propósito a garantia do bem-estar e retirando de seus beneficiários direitos de cidadania política, em contrapartida.

Tenha-se em mente que os direitos sociais não são “naturais”, mas dotados de conteúdos dinâmicos, correspondentes à mutabilidade das concepções de bem-estar e à variância nos riscos sociais. Além disso, sua efetivação se sujeita à variedade de modos de intervenção pública (seja provisão direta, financiamento público, seja regulação). Em consequência, o EBES corresponderia, mais propriamente, à forma presentemente assumida pelo domínio público no processo de materialização das concepções vigentes de bem-estar social.

O EBES se origina, como seguridade social, na Alemanha de Bismarck, com o primeiro programa de compensações por acidentes de trabalho (1873) e o primeiro programa de seguro-saúde para os trabalhadores (1883), seguidos pelas aposentadorias para os trabalhadores idosos. Sua origem é autoritária e a orientação inicial, conservadora e corporativa, já que o acesso aos benefícios se baseava no status ocupacional. Outros países europeus sucessivamente implantam programas similares; até a Primeira Guerra Mundial, quase todos os países da Europa central contavam com os três programas mencionados. Os programas de seguro-desemprego têm início no primeiro pós-guerra, e os benefícios para as famílias se generalizam apenas no segundo pós-guerra.

A extensão da cidadania política, inicialmente com o sufrágio universal para os homens, acompanhou a introdução dos programas de seguridade social. Ao fim do período inicial do EBES (1873-1914), estarão finalmente abolidas as regras de “*disenfranchisement*” dos beneficiários do bem-estar público, que vigoravam na Europa desde as Poor Laws inglesas.<sup>2</sup> Quanto ao orçamento social, é apenas na fase seguinte, entre 1918 e 1940, que se observa uma elevação significativa nos gastos sociais, dos cerca de 3% do período inicial para os 12% do PIB dos países da Europa central.<sup>3</sup> Nos trinta anos seguintes ao segundo pós-guerra, os famosos “anos dourados” do EBES, ocorre, contudo, a expansão definitiva: há significativo aprofundamento vertical e expansão horizontal de programas e políticas, além de maior comprometimento financeiro com o orçamento social, alcançando este a cifra de 25% do PIB na média dos países da OECD (Organisation for Economic

<sup>2</sup> Os beneficiários do bem-estar público eram destituídos de direitos políticos.

<sup>3</sup> Desse período, são os programas sociais incluídos no New Deal, de Roosevelt, e o famoso Compromisso Histórico sueco que, expressando uma ampla aliança política e de classes, serviu de alicerce para um dos mais generosos EBES existentes. Ver Pierson (1991).

Cooperation and Development),<sup>4</sup> o que faz do EBES o componente mais importante do gasto e do emprego públicos nesse conjunto de países.

O período seguinte, que se estende do final dos anos 1980 até os primeiros anos do novo século, foi fortemente marcado pela retórica da retração e por uma reconfiguração efetiva do EBES. Uma série de eventos marcou o início de uma importante crise fiscal dos Estados nacionais (os dois choques do petróleo, o recrudescimento da inflação, a desaceleração econômica, seguidos da desregulamentação dos mercados globais e mudanças estruturais na economia), ao que se acrescentaram transformações demográficas e societárias (envelhecimento das populações, queda das taxas de fecundidade e mudanças nas estruturas familiares). Vários desses fatores exerceram impacto direto sobre o orçamento social, bem como o orçamento público de modo geral, levando a déficits públicos crescentes. A sustentabilidade financeira do EBES é colocada em xeque justamente quando ele é mais necessário para fornecer um colchão amortecedor dos efeitos negativos da crise econômica e da pressão demográfica.

Porém, a crise nas economias centrais, que repercutiu fortemente nas contas públicas, não se revelou uma crise *do* Estado do Bem-Estar Social, no sentido em que não apenas o gasto social público não encolheu, como seguiu aumentando, em termos absolutos e como proporção do PIB: até os primeiros anos do século XXI, os países da OECD comprometiam em média mais de 30% do PIB com o orçamento social (Rothgang, Obinger e Leibfried, 2006). Em grande parte, a expansão é inercial e responde automaticamente ao aumento da demanda, mas há também avanços incrementais e novos investimentos sociais no período. Obviamente, o aspecto crítico refere-se à questão de sua sustentabilidade financeira e política.

Do ponto de vista político, a sustentação de um EBES expansivo em tempos de austeridade fiscal é intrigante. Contudo, especialistas revelam a dinâmica política que acompanha (e até certo ponto neutraliza) os esforços de retração, tornando a retórica da retração relativamente inoperante: a formação de poderosas (e crescentemente organizadas) clientelas dos programas

---

<sup>4</sup> Um marco histórico importante no período foi o famoso Beveridge Report, que estabeleceu novos parâmetros de responsabilidade pública nacional nas áreas de seguridade e assistência social e criou o maior programa de saúde pública do mundo, o National Health System, além de um vasto sistema educacional público e de habitação social. Ver Pierson (1991).

sociais (sobretudo da seguridade social) funcionaria como uma ponderável influência política em favor do *status quo*, confinando os esforços de reforma a aspectos marginais dos programas sociais e, em geral, não atingindo a orientação geral do EBES (Pierson, 1996). Do ponto de vista financeiro, chamam a atenção as diferentes estratégias adotadas pelos países desenvolvidos para viabilizar a expansão do orçamento social, dentre elas, uma reorientação geral do gasto social na direção das chamadas “políticas de ativação” (conjunto de políticas voltadas para a intensificação da atividade econômica dos beneficiários do bem-estar público).

Para observarmos a variedade de soluções “políticas” e “financeiras” para as pressões sobre o EBES, é útil recorreremos à tipologia proposta por Esping-Andersen (1990). Partindo do pressuposto de que em *todas* as economias contemporâneas existiriam arranjos de bem-estar, combinando diferentes agentes na sua provisão e com importante grau de coordenação pelo Estado (mesmo quando este não desempenha papel significativo como provedor direto), Esping-Andersen sugere o seguinte esquema conceitual-analítico para dar visibilidade à variedade de “regimes de bem-estar”. Trata-se de identificar: como, e em que medida, o Estado do Bem-Estar, em diferentes países, tem contribuído para a “desmercantilização” do bem-estar (diminuição da dependência dos cidadãos em relação ao mercado para se assegurarem do bem-estar); o tipo de “estratificação social” resultante da ação do EBES; e, finalmente, o “arranjo de provisão” de bem-estar prevalente (se este é centrado nas famílias, no mercado ou no Estado). Em todas as economias contemporâneas, a provisão de bem-estar seria assegurada por um mix família-mercado-Estado, que permitiria algum grau de desmercantilização dos cidadãos e produziria uma nova estratificação social, reforçando ou compensando a estratificação social gerada pelo mercado.

Da superposição dos três eixos de Andersen (desmercantilização, divisão público-privado, estratificação social) emergem três regimes: o liberal, o conservador e o social-democrata. No regime liberal, o Estado estimula o mercado ao subsidiar esquemas de bem-estar privado e ao garantir apenas o mínimo de proteção social. Os efeitos de desmercantilização são comparativamente baixos, a estratificação social é dual: igualdade entre os pobres recebedores de benefícios sociais e bem-estar diferenciado entre as maiorias (de acordo com sua capacidade de adquirir bem-estar no mercado), reforçando um dualismo político de classes entre os dois grupos. O segundo regime é o conservador. Neste, os direitos sociais garantidos pelo Estado acedem ao cidadão principalmente por meio de sua inserção no trabalho, preservando o dife-

rencial de status ocupacional (contemplando divisões entre setores de atividades, posição na ocupação, senioridade, divisões entre o segmento privado e o público). Para os que estão fora do mundo do trabalho, a família é a principal provedora de bem-estar. O terceiro regime é o social-democrata. Neste, os princípios de universalismo e desmercantilização são estendidos para incluir também a classe média, buscando a promoção da “igualdade de altos padrões”. O modelo se baseia na provisão pública de bem-estar, construindo uma solidariedade essencialmente universal em favor do EBES: “todos se beneficiam, todos são dependentes, todos se sentem obrigados a pagar”.<sup>5</sup>

As principais causas da variedade de regimes seriam de natureza política. O segredo do modelo social-democrata residiria em sua habilidade em estabelecer na origem uma maioria política favorável a um Estado do Bem-Estar Social generoso (inicialmente uma coalizão entre trabalhadores e fazendeiros, posteriormente entre *blue collars* e *white collars*). A classe média teria sido atraída a uma coalizão liderada pelos trabalhadores industriais na montagem de um EBES que retinha o universalismo de direitos e “entregava benefícios à altura dos gostos e expectativas das classes médias”; mais do que isso, por meio da expansão do emprego público e dos serviços sociais, o EBES “participou diretamente da manufatura de uma classe média devotada à social democracia”.<sup>6</sup> Uma consequência política da coalizão entre trabalhadores e classes médias é o apoio sustentado ao EBES, mesmo em conjunturas de crise: “sentimentos anti-EBES ao longo da [década de 1980] foram mais fracos onde os gastos em bem-estar social foram mais pesados, e vice-versa”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> “All benefit, all are dependent, all will feel obliged to pay” (Esping-Andersen, 1990, p. 28).>

<sup>6</sup> “The Scandinavian model relied almost entirely on social democracy’s capacity to incorporate them [middle classes] into a new kind of welfare state: one that provided benefits tailored to the tastes and expectations of middle classes, but nonetheless retained universalism of rights. Indeed, by expanding social services and public employment, the welfare state participated directly in manufacturing a middle class instrumentally devoted to social democracy.” (Esping-Andersen, 1990, p. 31; minha ênfase). “O modelo escandinavo se assentou quase inteiramente na capacidade da social democracia de incorporar as classes médias em um novo tipo de Estado do Bem-Estar Social, que oferecia benefícios talhados para os gostos e expectativas das classes médias, enquanto retinha o universalismo dos direitos. De fato, ao expandir os serviços sociais e o emprego público, o Estado do Bem-Estar Social participou diretamente da fabricação de uma classe média instrumentalmente devotada à social democracia”.

<sup>7</sup> “Anti-welfare-state sentiments over the past decade [1980’s] have generally been weakest where welfare spending has been heaviest, and vice-versa.” (Esping-Andersen, 1990, p. 31). “Sentimentos anti-welfare ao longo dos anos 1980 foram geralmente mais fracos onde o gasto em welfare foi maior, e vice-versa”.

A tipologia dos regimes, corroborada por intenso trabalho empírico desenvolvido pelo autor, nos permite observar o impacto da crise sobre diferentes países, em particular checar a hipótese de que teria havido uma generalizada “corrida para o fundo”, ou seja, na direção de um EBES apenas residual. Aparentemente, a crise nem gerou compressão de gastos, como já observamos, nem cancelamento das diferenças entre os regimes (se nos concentrarmos principalmente nos *resultados* da intervenção do EBES), ainda que algumas reformas institucionais tenham ocorrido por conta da “nova atmosfera de austeridade”. Os países nórdicos (de regime social-democrata) enfrentaram as pressões financeiras com um esforço redistributivo suficiente para compensar a elevação da desigualdade de renda no mercado, garantindo as altas taxas de emprego, as baixas taxas de desemprego e os baixos índices de desigualdade de renda final que os caracterizam (Kenworthy, 2004; Esping-Andersen, 2009). Os países da Europa continental (de regime conservador) mantiveram desigualdades e pobreza pós-redistribuição em níveis moderados e seguem convivendo com problemas no emprego e no desemprego. Já os países anglo-saxões (de regime liberal) passaram pelas décadas de crise com altas taxas de emprego, níveis moderados de gastos sociais para a população ativa, porém registraram os mais altos níveis de desigualdade da renda disponível (Kenworthy, 2004).

As estratégias exitosas, em termos de redução de desigualdades e pobreza e sustentabilidade financeira, envolveram a combinação e coordenação de um conjunto de políticas: políticas de ativação – incluindo políticas ativas de mercado de trabalho, provisão de creches e serviços de cuidados em geral, emprego público no setor de provisão de bem-estar; intitulentos sociais universais – envolvendo serviços sociais universais (não apenas para os pobres) e ênfase em transferências universais. Políticas de ativação têm facilitado a expansão da base fiscal, no médio e no longo prazos (ao permitir maior e melhor participação no mercado de trabalho); serviços e transferências universais (e não focalizados nos mais pobres), tornado exequível o apoio político à redistribuição (possibilitam o envolvimento da classe média no financiamento dos serviços para todos, viabilizando assim elevados orçamentos para a redistribuição) (Korpi e Palme, 1998; Kenworthy, 2004).

O Brasil possui hoje um EBES consolidado, que representa em torno de 23% do PIB (pouco menos de 50% se refere a gastos previdenciários<sup>8</sup>) e uma fração significativa do gasto público total. Tem, implantados, considerá-

<sup>8</sup> Proporção um pouco acima da média dos países da América Latina e um pouco abaixo da média dos países da OECD.

veis sistemas públicos de serviços e de transferências. Contudo, as desigualdades continuam significativas – o país é um dos mais desiguais do mundo –, o que questiona profundamente a efetividade do EBES. Parte das desigualdades deriva da estrutura de distribuição da riqueza e de modelos econômicos que não a modificaram substancialmente, antes reforçaram seus traços concentradores. Porém, o sistema de bem-estar é também pouco redistributivo.

Do ponto de vista do mix público privado, o EBES brasileiro se aproxima da social democracia (pela importância da provisão pública); do ponto de vista da estratificação, se aproxima do regime conservador (principalmente por conta do peso das transferências contributivas); e do ponto de vista da desmercantilização, se aproxima do regime liberal (principalmente devido à segmentação dos serviços e das transferências focalizadas). Em outras palavras, a estrutura do EBES pouco altera a estratificação social produzida pelo mercado e pouco desmercantiliza o bem-estar, e, em que pese a provisão pública de educação e saúde, sua insuficiência quantitativa e qualitativa mais reforça do que neutraliza as desigualdades (Kerstenetzky, 2010).

Ou seja, a despeito de ser o modelo social-democrata o mais efetivo na redução das desigualdades, espelho não desprezível para um país que se encontra entre os mais desiguais do globo, não há evidência de que o país oriente suas políticas sociais na direção das políticas universalistas bem-sucedidas dos países nórdicos.

Parece estabelecido, contudo, que o EBES resulta de um conjunto de influências “exógenas” – econômicas (taxa de crescimento, modelo de desenvolvimento, políticas econômicas) e políticas (regime político, participação) são as mais salientes – e “endógenas”, na medida em que sua própria história e configuração presente afetam as opções que se abrem para o futuro.

Várias questões então se colocam, para citar algumas: Seriam os gastos suficientes, mas apenas mal direcionados, ou seriam de todo insuficientes (além de mal distribuídos)? Até que ponto o nível de gastos em bem-estar social seria dependente do grau de desenvolvimento do país, até que ponto o próprio EBES poderia contribuir para o desenvolvimento econômico, assim colaborando para a sua própria expansão? Do mesmo modo, em que medida as condições políticas afetariam as chances de reforma do EBES, e até que ponto as próprias instituições do EBES comprometeriam as condições políticas conducentes a reformas?

Veremos como esses fatores compareceram na análise do EBES pela Ciência Política brasileira (doravante, CPB), a fim de esclarecer, de algum modo, por que não seguimos a melhor “tecnologia social” para enfrentar nossa questão social, e quais as chances de mudarmos de rumo.

## **A contribuição da Ciência Política brasileira para a reflexão sobre o EBES no Brasil**

Nesta seção, nosso propósito é apresentar uma seleção de interpretações sobre o Estado do Bem-Estar Social brasileiro, visto como objeto histórico, como aporia e como conjunto de possibilidades.<sup>9</sup> Esse propósito será levado a cabo de duas maneiras. Em primeiro lugar, tentaremos construir uma macrointerpretação com base na contribuição de vários autores, em que cada contribuição particular será vista como um novo ângulo para a apreensão desse objeto multifacetado que é o EBES brasileiro, em sua história e em sua projeção para o futuro. Em segundo lugar, procederemos à reapresentação de nosso tema do ponto de vista dos diferentes enfoques analíticos, referências e pressupostos que subjazem implícita ou explicitamente às contribuições isoladas, de modo a acrescentar mais uma dimensão de inteligibilidade à nossa temática.

### **O objeto poliédrico “Estado do Bem-Estar Social”**

As relações entre democracia e *welfare* no EBES brasileiro serão aqui apresentadas levando-se em conta o seguinte temário, sugerido pela CPB: cidadania, participação, efetividade e desenvolvimento.

#### ***Cidadania***

Há um amplo consenso na literatura da CPB de que os anos 1930 marcam o momento do nascimento de um Estado do Bem-Estar Social no Brasil. De fato, durante a chamada República Nova, entre 1930 e pelo menos

<sup>9</sup> Por razões de espaço, selecionamos contribuições a partir dos anos 1990 (que incorporam as novas circunstâncias após a Constituição de 1988), com as notáveis exceções de Santos (1979) e Boschi (1987), aqui tratadas como intervenções seminais.

até 1943, é concebida importante legislação social, que inclui um conjunto vetusto de leis trabalhistas e a montagem de um sistema de previdência social sob o patrocínio do Estado. A República Velha nada teve que se assemelhasse palidamente ao conjunto legislativo e institucional que é concebido e implementado na Era Vargas, com as relações entre capital e trabalho sujeitas a um nível bastante rarefeito de regulamentação. É, contudo, geralmente reconhecido que a mobilização e a agitação política dos trabalhadores assalariados urbanos que reivindicavam uma pauta de direitos trabalhistas no período anterior, não acolhidas na ocasião a não ser por fraca legislação de proteção social e forte repressão, foram fatores que impulsionaram a nova legislação social, que se notabilizou por atender justamente as reivindicações afetas aos direitos do trabalho (Santos, 1979). Não sem um perceptível e duradouro custo político.

A legislação social foi criatura de um regime político autoritário. Tal fato ensejou especulações sobre se teria tido valor preventivo (cooptando o apoio dos trabalhadores a uma reforma política de corte conservador) ou se sucumbiu às pressões exercidas pela mobilização e a agitação operária dos anos 1910 e 1920 (nesse caso, representando uma legítima conquista do movimento operário), pois de fato importou em inegável extensão de direitos trabalhistas e sociais à massa civicamente desvalida dos trabalhadores urbanos. Mas o que parece ter mais vivamente despertado a atenção da CPB foi o modelo de cidadania que se engendrou naquele experimento e as consequências (pretendidas ou não) desse modelo para o desenvolvimento do EBES e da democracia no país.

Referência seminal no tratamento desse problema é Santos (1979). O autor cunha um conceito que se torna chave para a compreensão do EBES brasileiro em estado nascente e seus desdobramentos ao longo do tempo. É o conceito de “cidadania regulada”. Este é sugerido para se entender o padrão de incorporação política que o experimento Vargas inaugura. Trata-se de um modelo de cidadania em que esta é atribuída aos sujeitos políticos não em consequência de sua condição de membros da comunidade política, mas em virtude de seu pertencimento a um sistema de estratificação ocupacional, que, por sua vez, é definido por norma legal. Uma vez regulamentada a profissão, aquele que a exerce passa a aceder a um conjunto de direitos trabalhistas e sociais. Há então uma dupla redução: a cidadania é convertida em um conjunto (restrito) de direitos sociais e estes em direitos que conferem proteção social exclusivamente ao trabalhador (profissionalizado). De fato, Cohn (2000) e Draibe (2006) observam que a política social se torna quase que exclusiva-

mente política previdenciária, não tendo a educação e a saúde sido relevantes no período. Nessa lógica, estender direitos sociais significa regulamentar novas profissões e/ou ampliar o escopo (dentro dos parâmetros securitários)<sup>10</sup> dos direitos sociais que se julga devem estar afetos às profissões (Santos, 1979).

A associação entre cidadania e profissão passa por um conjunto complexo de regulamentações, instituições e arranjos institucionais: os direitos trabalhistas são condicionais a um emprego em uma profissão reconhecida, com registro em carteira profissional emitida pelo Ministério do Trabalho, e à vinculação a um sindicato oficialmente certificado. As relações entre os sindicatos e a burocracia estatal se tornam íntimas e têm como consequência uma dupla “captura”, das organizações dos trabalhadores pelo maior controle estatal, do Estado por esses grupos organizados, tendo em vista sua maior permeabilidade às demandas destes. Do ponto de vista da representação dos trabalhadores, inaugura-se o modelo do monopólio da representação e da administração dos direitos sociais por parte dos próprios sindicatos. Do ponto de vista do Estado, pode-se acrescentar que esse modelo de cidadania regula não apenas as condições de acesso aos direitos sociais como também a certos direitos políticos, uma vez que os sindicatos das categorias profissionais passam a ter voz e peso nas decisões coletivas referentes às suas clientelas.

O fato é que não obstante a participação dos sindicatos na gestão dos direitos sociais e a “cidadania sindical”, esse modelo cobra um preço político alto. Santos (1979) chama a atenção para a estratégia bismarckiana adotada: os direitos sociais são oferecidos em troca da aquiescência política do operariado industrial a um regime autoritário. Reis (2000) observa que mesmo que o modelo de cidadania adotado não tenha representado propriamente uma novidade, ao contrário, sendo bastante comum em EBES de países que adotaram a ordem liberal-democrática, a associação entre direitos sociais e situação no mercado de trabalho, a especificidade brasileira teria sido vitimar a possibilidade de organização autônoma, não tutelada, dos trabalhadores. A trajetória dos direitos de cidadania no Brasil parece ter invertido a sequência observada por Marshall na Inglaterra, e essa inversão traria consequências não desprezíveis para o percurso claudicante da democracia e do EBES no país em direção a uma concepção universalizante.

<sup>10</sup> Benefícios e serviços previdenciários se vinculavam às contribuições de trabalhadores e empregadores.

De acordo com Santos (1979), o segundo momento da “história significativa da legislação social brasileira” ocorre no período militar, especificamente entre 1966-1971, com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), que representa a unificação e generalização de benefícios e serviços previdenciários (algo que ameniza a segmentação social gerada pela estratificação profissional) e a criação do Funrural (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), que permite a incorporação (parcial) dos trabalhadores rurais (esta sim rompendo com a lógica contratual dos direitos sociais, implícita na cidadania regulada). A expectativa do autor, enquanto escrevia em 1978, é de que, em que pese o traço autoritário do experimento, uma lógica universalizante estaria sendo sobreposta à lógica corporativa da cidadania regulada.

Contudo, a política social do período militar se revela *a posteriori* bem mais complexa. Há um forte consenso de que o padrão de cidadania da Era Vargas não se alterou significativamente no período militar, no sentido em que o sistema de proteção social implantado basicamente seguiu o modelo contratual do período anterior (no qual direitos estão relacionados a contribuições) e ratificou a estratificação social produzida via mercado de trabalho.<sup>11</sup> Apenas o nexo sindical foi eliminado.<sup>12</sup> Porém, a inegável expansão dos direitos ao sistema de proteção social, decorrente de sua unificação e generalização, representou a incorporação, ao longo dos anos 1970, de enormes clientelas. A pressão no sistema, contudo, foi enfrentada não com a expansão necessária, mas com a abertura de oportunidades de provisão de serviços para o segmento privado. Esse processo foi descrito como “universalização excludente” por Faveret e Oliveira (1990, apud Vianna, 1998), para assinalar o fato de o sistema público de serviços ter sido racionalizado para os mais pobres, enquanto os menos pobres eram disputados pelos melhores serviços do segmento privado (sobretudo na provisão de saúde, que se amplia com convênios, terceirização etc).

Esse movimento foi acompanhado por um “recesso da cidadania” (Santos, 1979), uma vez que, para além das fortes limitações aos direitos políticos, os mecanismos de representação corporativos da “cidadania regulada” foram desativados e a política social passou a ser concebida por uma tecnoburocracia, subordinada aos imperativos da economia. Por outro lado, esse movimento disparou um processo de criação de grupos de interesse, “neófitos em participa-

<sup>11</sup> Com exceções que incluem a incorporação parcial dos trabalhadores rurais (1971), das empregadas domésticas (1972) e dos trabalhadores autônomos (1973).

<sup>12</sup> Os sindicatos não mais participam da gestão dos direitos sociais.

ção e carentes de representação política” (Vianna, 1998), constituídos pelos provedores privados de serviços, tornando complexa a política das políticas sociais e exercendo impactos (negativos) importantes sobre a dinâmica universalizante da Constituinte dos anos 1987 e 1988 (Vianna, 1998).

Contabilizando o preço político do modelo de cidadania regulada e atualizando-o para o período recente, Cohn (op. cit.) observa os prejuízos na esfera pública da posição de “subalternidade” que irão assumir os excluídos da proteção social civicamente regulada, ou seja, os trabalhadores do setor informal e os desempregados que não se encaixam nas categorias profissionais e não possuem vínculos formais de emprego, e que se constituem em contingentes populacionais crescentes. Quando o sistema de proteção social sofre reformas que ampliam seu escopo e abrangência no período militar, quando passam a ser criados sistemas públicos de serviços e de assistência social, os clientes são crescentemente a massa assalariada não profissionalizada, engrossada, nos anos 1980, pelas vítimas do desaquecimento econômico. As relações de clientela são aqui reforçadas por uma nova dinâmica que se estabelecerá entre “os pobres” e os burocratas encarregados dos serviços sociais para os pobres. Nessa dinâmica, serviços e benefícios não parecem decorrer de direitos de cidadania e sim de liberalidade e favor, dada a visão prevalecente, herança da concepção de cidadania regulada, de que direitos são estabelecidos em uma relação contratual privada entre os indivíduos e o Estado. Segundo essa autora, estaria nesses processos a origem da conversão equivocada da questão social em questão dos pobres: dos não portadores de direitos, mas portadores de carências.

Igualmente, Reis (2000) observa o prejuízo sociopolítico do padrão de cidadania inaugurado na Era Vargas na visão orgânica de sociedade que funde solidariedade com autoridade. Uma vez que os direitos sociais adquirem proeminência sobre outros direitos, abre-se espaço para um “corporativismo de Estado”, no qual se combinam demandas, segmentadas por ocupação profissional, com controle paternalístico do Estado. Esse modelo de incorporação política deixa como herança a prática da “modernização conduzida por cima”, que preserva o poder das elites e deixa praticamente intactas as desigualdades econômicas. Durante o interregno de democracia limitada entre 1945 e 1964, o modelo de “cidadania social” se combina com a crescente participação dos sindicatos nos arranjos populistas que regulam a cidadania, enquanto no período militar o elemento populista é cancelado e se ratifica o modelo de cidadania apoiado no mercado de trabalho. Uma permanência em todo o período é,

segundo a autora, a condução elitista dos processos de modernização societária e política e seus notáveis impactos conservadores.

### **Participação**

A transição democrática em 1985 enseja esperanças de ruptura com o modelo de cidadania regulada. Muitas vezes percebida como transição negociada por cima, essa fase de nossa história política foi descrita diversamente por Boschi (1987).

O autor documenta uma emergência do processo de transição democrática que acaba incidindo de modo dramático sobre seu curso: a proliferação, paulatina com o processo de abertura e acelerada pós-1985, de associações e organizações da sociedade civil. Assinalando o esgotamento das formas de representação tradicional, herdeiras do período autoritário, a “sociedade mobilizada” representará um potente solvente da “tradição corporativa rígida e hierarquizada” da cidadania regulada e da “tradição fortemente autoritária do Estado brasileiro” (idem). Significativamente, sobretudo após 1985 e tendo em vista a Assembleia Nacional Constituinte, a mobilização de entidades da sociedade civil esteve condicionada à “questão social”, questão transversal que apontaria para características não particularistas do modo de constituição de identidades coletivas no período, já que há ênfase na pauta da universalização de direitos sociais. Além disso, essa mobilização questionou diretamente o processo de negociação da transição democrática “pelo alto”: a própria convocação de uma ampla Assembleia Nacional Constituinte, no lugar de uma comissão de elevado nível de estudos constitucionais, foi parte integrante da pauta dessas associações, reafirmando o viés abrangente da nova forma de organização de interesses. O autor vê riscos no estilo participativo, sobretudo, a resistência a arranjos pluralistas e os problemas de monopólio da representação e possibilidade de controle pelo Estado. Mas não deixa de revelar a esperança de que pluralismo e corporativismo possam conviver, esperança enraizada nas características virtuosas das novas associações, entre elas, sua politização (o que facilitaria a formação de coalizões abrangentes) e estruturação democrática.

O processo de construção de novas formas de solidariedade, não amalgamadas com a componente autoridade, também é identificado por Reis (2000) na emergência de associações voluntárias e iniciativas filantrópicas a partir dos anos 1990. Uma nota de prudência se refere ao quanto a participa-

ção seria ainda permeável à desigualdade de recursos de participação e, portanto, que força teria para contrarrestar nossa velha tradição elitista.

A componente participativa da democracia é também singularizada por Cohn (2005) como novos espaços de constituição de identidades coletivas, sobretudo nas condições contemporâneas de enfraquecimento do mundo do trabalho e da estratificação social daí decorrente. O aumento da participação social seria necessário para “democratizar o próprio Estado” e permitir a transformação da questão social em uma “questão redistributiva de riqueza e poder” (Cohn, 2005). A autora introduz a temática de como a própria política social pode facilitar ou dificultar o processo de construção de identidades e de “cidadania substantiva”: como políticas para os pobres, as políticas sociais tenderiam a reforçar a subalternidade de amplos segmentos da população. Os anos 1990 teriam testemunhado a redução da política social à política para os pobres por intermédio de um processo de “desinstitucionalização de direitos” (Oliveira apud Cohn, 2005) e de remercantilização do bem-estar. A cidadania regulada pela inserção no mercado de trabalho formal da Era Vargas é substituída não por uma cidadania universal e sim por outra, vinculada à capacidade de consumo e de poupança dos indivíduos (a reforma da previdência de 1998, por exemplo, teria reforçado o caráter de seguro do sistema). As políticas sociais, alternativamente, poderiam reforçar a autonomia de seus beneficiários, se concebidas como políticas de “emancipação”, isto é, “processos de habilitação substantiva ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos” (Cohn, 2005), seja para a defesa e representação de seus interesses, seja para superar privações materiais. Os cidadãos poderiam então acessar a oportunidades de geração sustentada de renda e de participação em esferas e redes societárias. Essas seriam, segundo a autora, potencialidades das novas políticas sociais no século XXI, como os programas de renda condicionada, que enfatizam o desenvolvimento de capacidades e a participação dos beneficiários. A nota cética, acrescentada pela autora, fica por conta de possíveis efeitos negativos desses programas sob a forma de uma nova “normatização da vida privada”.

A possibilidade de um antídoto participativo à cidadania incompleta, na linha precocemente vislumbrada por Boschi e retomada por Cohn, é avaliada com ceticismo por Vianna (2008). A nova política social, ainda que sob aparência distinta, traria a marca da privatização da responsabilidade sobre o bem-estar. O Estado, ao se encarregar da oferta de oportunidades de geração de renda (microcrédito, qualificação profissional) e de participação (conselhos comunitários) e, desse modo, ampliar a liberdade de escolha dos indivíduos

pobres, estaria ao mesmo tempo jogando sobre as costas desses indivíduos a responsabilidade pelo seu próprio bem-estar. A política social teria se reduzido à questão da pobreza e esta, pressuposta como uma condição individual, tornar-se-ia amenizável pelo acesso a oportunidades de renda e participação. Nesse sentido, os direitos sociais seriam operados como instrumentos de “inclusão social”, não de “integração social”, como na história da constituição dos Estados de Bem-Estar Social contemporâneos, fundados em uma concepção substantiva de igualdade. A nova política social contribuiria para a construção de um mundo “apartheidizado” da pobreza (bancos populares, profissões populares etc.). A “participação” dos “pobres”, enquanto tais, não ofereceria uma perspectiva muito promissora de construção de uma coalizão abrangente para a implementação de políticas universais.

### ***Efetividade***

A Constituição de 1988 completou o processo formal de transição à democracia ao fixar normativamente a universalização dos direitos políticos e sociais.

Por que a orientação universalizante da agenda social da Constituição de 1988 não prevaleceu na prática das políticas sociais e, sobretudo, nos efeitos sobre a estrutura social e a desigualdade?

Vianna (1998) levanta a hipótese de que fatores de natureza política, que se originaram na formação de novos interesses e forças políticas ainda no período militar, seriam os principais responsáveis. Esses fatores teriam conspirado para impedir que o conceito de seguridade social transpusesse intacto instituições coordenadas e um orçamento social com pleno compartilhamento de recursos, de origem contributiva e tributária, pelos seus três pilares (previdência, assistência e saúde). Eles foram principalmente a atividade de grupos de pressão lobistas que se fizeram presentes de forma intensa ainda no processo constituinte, contribuindo para certa ambiguidade que se encontra no próprio texto constitucional, e mais ainda para, no período pós-constitucional de regulamentação e institucionalização da norma constitucional, evitar que a orientação universalizante se precipitasse em um conjunto de práticas coerentes. O primeiro golpe teria ocorrido com a separação da seguridade em três ministérios e a constituição de orçamentos independentes. A autora lembra que esses interesses foram nutridos no período militar com a progressiva penetração da provisão privada de serviços. Antecipa ainda que a

formação de lobbies, vale dizer, formas de representação de interesses pulverizadas e desideologizadas, inviabilizariam acordos de maior abrangência e, portanto, políticas fundadas numa solidariedade mais ampla. Além disso, seriam muito permeáveis à desigualdade de recursos, funcionando como mecanismo de reforço, não de compensação às desigualdades. Esse formato de articulação de interesses tornaria remotas as chances de uma social democracia no país.

De certo modo, a pergunta de Vianna encontra eco nas preocupações de Schwartzman e Reis (2004): o que fazer para tornar as políticas sociais mais efetivas? Sua resposta inscreve mais um tema em nossa narrativa das relações entre democracia e *welfare*, que é o tema da “competência funcional” do Estado democrático (Schwartzman e Reis, 2004) para administrar demandas sociais em face de condicionantes estruturais, alguns dos quais se apresentam como verdadeiras restrições (como os recursos financeiros de um Estado com déficits fiscais crônicos).

A partir dessa perspectiva, os autores avaliam a evolução das políticas sociais no país, constatando que de certo modo se completaram duas gerações de políticas sociais e que estaríamos ingressando na terceira geração. A primeira geração, que cobriria o período que vai dos anos 1930 até 1988, representou a extensão dos direitos sociais, começando com as leis de proteção ao trabalhador e a criação da previdência social e culminando com um amplo conjunto de direitos nas áreas de educação, saúde, proteção ao trabalhador, e outros. A segunda geração, que se inicia em meados dos anos 1990, avançou a agenda da racionalização das políticas sociais e da intensificação de seu potencial redistributivo, tentando equacionar o equilíbrio financeiro com o aumento da progressividade do sistema, a partir do pressuposto de que o gasto é mal focalizado, mas de modo geral suficiente para eliminar a pobreza. A terceira geração aposta em reformas de qualidade e do marco regulatório das políticas sociais, voltadas para o aumento da efetividade da ação pública, com a diminuição da intervenção direta das burocracias públicas, a maior utilização do setor privado e a descentralização das políticas sociais. São “políticas de metas”, nos termos dos autores. Como parte substancial da agenda diz respeito ao aumento da eficácia da ação pública, a questão da competência funcional do Estado democrático é trazida para o primeiro plano. Nesse sentido, os autores revelam preferências por “políticas de cima para baixo”, isto é, definidas por diagnósticos técnicos e implementadas pela ação e iniciativa dos governos, em contraste com as “políticas definidas de baixo para cima”, isto é, por meio da participação e da mobilização social de

militantes que se “batem por interesses de uma categoria sem ver nisto contradição com os interesses gerais” (Schwartzman e Reis, 2004). A competência funcional da democracia derivaria não apenas das instituições clássicas da democracia representativa, mas também de permanente engenharia institucional para resolver problemas, como os decorrentes da “agenda econômica, social e ambiental das sociedades contemporâneas”. Em tom conciliatório, os autores adiantam que políticas de metas e “políticas de mobilização” podem conviver, como quando a mobilização coloca as demandas que as políticas de metas assumem. Porém, devem aquelas se subordinar a estas, que são concebidas tecnicamente, com base na ponderação “em termos analíticos sobre o interesse comum” (Schwartzman e Reis, 2004).

### **Desenvolvimento**

A análise da relação entre *welfare* e democracia se completa, na literatura brasileira, com a reflexão sobre o desenvolvimento. A construção institucional do EBES ganha inteligibilidade adicional quando apreciada como parte integrante de projetos de modernização econômica, social e política, conduzidos pelo Estado (Reis, 2000), traduzidos em planos de desenvolvimento, nos quais se aninham o sistema de proteção social e seu padrão de cidadania regulada.

Draibe (2006) nota que entre a longínqua República de Vargas e os anos 1980 consolidou-se um modo de articulação entre o Estado desenvolvimentista, voltado para a promoção de condições conducentes à rápida industrialização e à formação de um empresariado nacional forte, e o sistema de proteção social, que nasce como um EBES corporativo ou conservador colado a esse projeto, oferecendo proteção previdenciária para os trabalhadores urbanos, ao qual denominou “Estado do Bem-Estar Social Desenvolvimentista”. A premissa do EBES desenvolvimentista é de que o “progresso social é resultado mecânico do desenvolvimento” (Draibe, 2006). Essa articulação foi tremendamente funcional ao padrão de desenvolvimento econômico adotado, porém disparou consequências bem além das pretendidas, dentre elas, um processo de urbanização acelerada e o subsequente inchaço do segmento informal do mercado de trabalho. Em decorrência, um grande contingente populacional ia se acumulando nas cidades, com a perda do dinamismo econômico nas zonas rurais, à sombra da proteção social. Na realidade, do ponto de vista da correção das distorções sociais que se acumulavam

em consequência do modelo de desenvolvimento econômico então adotado, com epicentro urbano-industrial e notoriamente concentrador, o sistema de proteção que se montava, com núcleo previdenciário e enraizado no emprego formal, mais reforçava as desigualdades econômicas engendradas no mercado do que as mitigava. A ausência notável de políticas urbanas e agrárias, compensatórias às transformações sociais intensas então vividas no país, seria em boa parte responsável pela exacerbação das desigualdades.

O período militar igualmente privilegia o crescimento econômico industrial. As decisões de política social encontram-se fortemente subordinadas aos parâmetros econômicos, insuladas tecnocraticamente da política. Quando nos anos 1970 a clientela do sistema de proteção social atinge dimensões significativas ao mesmo tempo em que se expandem os seus compromissos com benefícios e serviços, o segmento do bem-estar social responde de forma canhestra, combinando concentração na esfera federal com fragmentação institucional, desperdício, ineficiência e falta de foco, além de acrescentar mais um nível de complexidade com a privatização de serviços. Tudo isso, na ausência de formas de controle democrático, acabou por criar oportunidades para o clientelismo e o fisiologismo.

Dois ciclos de reformas se seguem ao período desenvolvimentista, um que se inicia em 1985 e tem seu auge em 1988, com a nova Constituição, e outro que começa em 1995 e adentra o século XXI (Draibe, 2002, 2003). Os quase vinte anos decorridos representam, segundo a autora, uma inflexão significativa na política social, em primeiro lugar porque se dão sob a égide da reforma substantiva da legislação social, que, entre outros aspectos, consagrou o princípio da responsabilidade pública pela universalização dos direitos sociais (valorização do princípio do direito social, universalização do acesso, afrouxamento do vínculo contributivo e determinação de valores mínimos para os benefícios). Em segundo lugar, porque iniciam reformas institucionais importantes na direção do aumento de efetividade do sistema de proteção social, igualmente inscritas na lei, tais como a descentralização das políticas sociais, providências várias para aumentar a transparência e *accountability* dos processos decisórios e a intensificação da participação social, sobretudo nas etapas de implementação e monitoramento das políticas. A democratização não apenas projetou para o primeiro plano a agenda social, como promoveu um movimento na direção de uma apropriação mais democrática das próprias políticas sociais.

Contudo, esses são anos não apenas de aumento das aspirações pela efetivação de direitos, mas também de desaceleração econômica. Diferentemente de Vianna (1998), que enfatiza o fator político no truncamento das posições universalistas da Constituição, Draibe singulariza a questão do crescimento econômico insuficiente. A resultante é que a universalização das políticas sociais avança mais no primeiro período (1985-1988) do que no segundo (pós-1995, mais fortemente marcado pelas restrições econômicas), quando de fato a agenda social pouco progride, sendo mais notória a evolução no âmbito da saúde (Draibe, 2002). Do ponto de vista do gasto social, há uma pequena expansão e observa-se melhoria em indicadores sociais, mas desigualdade e pobreza pioram no período (Schwartzman e Reis, 2004; Draibe, 2007), refletindo as condições econômicas menos favoráveis, aí incluídas as políticas macroeconômicas decorrentes do ajuste fiscal e seus efeitos negativos sobre o mercado de trabalho.

Nessas circunstâncias, quais as condições para que as políticas sociais se revelem mais efetivas do que têm sido na redução de desigualdades e pobreza? Uma das hipóteses cogitadas pela autora é de que a política social teria crescido até os seus limites e, sem uma melhora do cenário econômico, não seria possível melhorar o seu rendimento (Draibe, 2002); outra hipótese vislumbrada seria a concepção de um modelo de crescimento que fosse simultaneamente redistributivo (Draibe, 2007).

Aparentemente, não teríamos conseguido superar o padrão de subordinação do progresso social aos requisitos do crescimento econômico.

## Balanço e perspectivas

Na avaliação geral, o primeiro período do EBES brasileiro (1930-1964), caracterizado pela “cidadania regulada”, notabilizou-se por um processo de expansão não democrática (“conduzida por cima”) do *welfare*, no qual os direitos sociais (essencialmente previdenciários) prevaleceram sobre os direitos liberais e democráticos. O segundo período (1964-1985) mantém a orientação geral de incorporação social via mercado de trabalho, com direitos civis e políticos limitados, mas testemunha a extensão de benefícios e serviços sem aumento equivalente de capacidade e capacitações públicas para efetivá-los, o que resulta em baixa qualidade e segmentação: serviços públicos e assistência que se destinam aos pobres, direitos “contributivos” e acesso à provisão privada aos “não pobres”. A segmentação do sistema, associada à ausência de

controle social, teve o efeito de deteriorar a esfera pública ao reforçar percepções e autopercepções de subalternidade dos “pobres” e a cultura dos direitos contributivos. A transição para a democracia, que se completa em 1988, testemunha processos de dilatação da democracia e do *welfare*, com o aumento da participação política, inclusive por meio de associações da sociedade civil, e a centralidade assumida pela agenda social na direção da universalização dos direitos sociais.

Em suma, a história de “longa duração” do EBES atesta a lenta, porém inexorável, expansão dos direitos sociais no interregno entre 1930 e 1988. Nos bastidores dessa evolução contínua, pudemos discernir continuidades e descontinuidades: dependências de trajetória em cada período (em parte condicionadas pela própria “política” das políticas sociais: seus mecanismos próprios de formação de interesses, seus impactos sobre a forma de organização de interesses, sobre a possibilidade de coalizões abrangentes, sobre a natureza das políticas sociais) e rupturas de trajetórias em períodos consecutivos (geralmente de natureza política).

O novo período democrático que ensejou expectativas de universalização efetiva de direitos sociais e de oportunidades de participação social deixou a desejar na avaliação geral. A etiologia dessa situação é que foi variada. Alguns autores enfatizaram o fator político. Em que pese a ruptura representada pela democratização, mecanismos poderosos de expressão de interesses teriam contribuído para truncar tanto a Constituição como a colocação, em prática, de sua orientação universalizante, no período subsequente de regulamentação por lei ordinária e de construção institucional. Outros apontaram a questão da competência democrática: seria necessário aumentar a eficácia da ação do Estado e intensificar o envolvimento do setor privado, levando-se em conta a compreensão analítica dos interesses gerais. Finalmente, outros encontraram os limites de efetividade da política social não em sua inadequação intrínseca, mas na economia. A desaceleração econômica que acompanhou a democratização e a introdução da agenda social universalizante na Carta Magna teria representado não apenas uma restrição ao incremento dos gastos sociais, mas também um fator a mais de estresse social (desemprego, informalidade, queda nos salários médios).

Perspectivas mais ou menos alvissareiras para as políticas sociais estariam então a depender das condições para alterações desses cenários: da construção de coalizões abrangentes para dar suporte a reformas institucionais na direção da universalização efetiva das políticas sociais, do aumento da eficácia da ação pública, da possibilidade de crescermos e/ou modificarmos o modelo

de crescimento econômico para um estilo mais redistributivo. Outra perspectiva é a que decorre do problema da incorporação política e social dos que estão à margem do emprego formal, algo cada vez mais raro na economia contemporânea: segundo esta, a política social poderia não apenas aumentar o bem-estar desse contingente crescente da população como habilitá-lo para a cidadania ao incentivar maior participação econômica (qualificação para o exercício de profissões valorizadas, acesso a crédito e a ativos econômicos) e social (participação em conselhos e instâncias decisórias referentes a políticas sociais).

Essas perspectivas, até certo ponto integráveis, não o são mecanicamente. Em geral, estão enraizadas em diferentes pressupostos (analíticos e/ou normativos). Por exemplo, a questão de sob qual perspectiva avaliar o sucesso de um EBES admite mais de uma resposta. Duas delas chamam a atenção por se originar em diferentes repertórios justificativos de direitos *sociais* universais: as que têm como referência as necessidades e a urgência destas; e as que se enraízam em concepções mais substantivas de igualdade (direitos sociais iguais diminuiriam as desigualdades substantivas engendradas nas relações de mercado).

Quando as políticas sociais são concebidas como políticas para os pobres, revelam uma confiança em relação à função social dos mercados e das políticas econômicas animadas pela facilitação de seu funcionamento. Nesse sentido, por exemplo, a questão da constitucionalização de programas sociais é menos relevante do que compreensivelmente é para os que tratam privações e desigualdades não como anomalias, mas como condições normais das sociedades contemporâneas.

O campo dos que são adeptos de políticas universais, porque “social” se refere a todos e não aos pobres, também testemunha divisões. E estas, de novo, traem concepções normativas distintas: por exemplo, há concepções que fazem forte referência a igualdades substantivas (mais do que meramente igualdades formais ou de oportunidades formais), e outras que têm como exigência aspirações de emancipação e autonomia, construção de identidades coletivas que transcendem a questão distributiva.

A discussão sobre modelos de democracia também recai sobre a problemática do *welfare*. Vimos, por exemplo, que a participação política direta é concebida por alguns como meio legítimo de dar expressão a demandas que não encontram vazão nos mecanismos representativos usuais, suprimindo de algum modo um percebido “déficit democrático”. Muitos veem nesse modo de relação entre Estado e sociedade um poderoso solvente à tradição elitista-corporativista. Outros, contudo, destacam a ameaça potencial aos interesses

comuns decorrentes dessas formas de representação de interesses, que estão vulneráveis a problemas próprios de representação e susceptibilidade de controle pelo Estado e cujos interesses coletivos nem sempre se coadunam com os interesses gerais sem que esse desacordo seja sequer percebido.

O corolário dessas oposições é a questão do papel da técnica e da política na definição dos interesses comuns, ou seja, em que medida os interesses gerais podem ser analiticamente concebidos ou seriam objeto de disputa política de diferentes concepções.

De modo geral, a ênfase em participação ou em representação decorre, em certa medida, da centralidade maior ou menor de certos direitos políticos (especialmente, os direitos referentes à participação direta, e não apenas indireta via escolha de representantes, ou os que dizem respeito a condições formais como elegibilidade) e sociais no modelo de democracia esposado, embora modelos de representação possam destacar a importância de políticas de redução de desigualdades sociais (como os neopluralistas).

## Conclusões

Neste artigo, procuramos apresentar uma seleção de contribuições da CPB para a temática das relações entre democracia e *welfare*. Nossa primeira tarefa foi demarcar o campo contemporâneo utilizando definições e assinalando questões, aporias e soluções possíveis; a segunda foi reproduzir a apropriação dessa temática pela CPB para dar conta do caso brasileiro, buscando esclarecer a diversidade de ângulos com que o mesmo objeto foi apreendido e também (alguma) diversidade de pressupostos. Desnecessário dizer que a cada passo interveio alguma escolha arbitrária da autora. A culpa é em parte da limitação de espaço, em parte da idiossincrasia de considerar que a questão abrangente dessas relações deveria seguir ocupando nossa atenção, sobretudo em um momento em que as políticas sociais, por conta quicá de tempos economicamente não tão alvissareiros, sejam crescentemente objeto de atenção dos economistas, e menos dos cientistas sociais. Minha opção deve ser vista como um libelo à visão abrangente e como um incentivo à pesquisa nessa direção.

Uma breve sugestão de temas para pesquisa futura segue-se de minha avaliação pessoal das perspectivas, tomando como ponto de partida a contribuição da CPB e o estado das artes da reflexão sobre o EBES nos dias de hoje. Duas injunções principais condicionam fortemente as perspectivas

futuras de um EBES efetivo no país – com cidadania ampliada e intensificação do *welfare*.

A universalização efetiva dos direitos sociais representa despesas crescentes, o que interroga diretamente a capacidade do sistema econômico de honrá-las. Crescentes por conta do nosso déficit em termos de direitos sociais “clássicos” (previdência e serviços de educação e saúde) e por conta dos novos riscos sociais decorrentes da configuração própria da economia pós-industrial “periférica” (empregos precários, desemprego duradouro, informalidade), que estão a exigir mais *welfare*, não menos, e mais não do mesmo tipo, isto é, não do tipo superposto à estrutura do emprego.

As relações entre o econômico e o social carecem então de uma reatualização, sendo dois horizontes dignos de especulação: a intensificação de estratégias de redistribuição e a interação entre políticas econômicas e políticas sociais. Quanto às estratégias de redistribuição “estática”, tratar-se-ia de procedimento pouco invasivo em relação ao funcionamento da economia, incidindo privilegiadamente sobre os resultados econômicos via tributação e transferências para programas de renda e demais programas sociais. Não é difícil antecipar que haveria limites políticos claros para esse tipo de redistribuição “Robin Hood”. A estratégia que exploraria as possibilidades de interação entre políticas econômicas e sociais, que poderíamos alcunhar de estratégias de redistribuição “dinâmica”, exigiria uma atualização do sentido das políticas sociais como todas aquelas políticas públicas que produzissem impactos sobre o bem-estar. Essa redefinição superaria os marcos das políticas tradicionais de transferência de renda e de provisão de serviços de educação e saúde, envolvendo um conjunto mais amplo de intervenções, que interessam não apenas porque têm efeitos sobre o bem-estar, mas também porque surtem efeitos econômicos e, portanto, afetam a disponibilidade de recursos para o seu financiamento. Igualmente, políticas econômicas convencionais deveriam ser exploradas e consideradas do ponto de vista de seus prováveis desdobramentos sobre o bem-estar. Estamos interessados em, na medida do possível, antecipar os efeitos econômicos de políticas sociais e os efeitos sociais de políticas econômicas; a sugestão é que há abundante experiência acumulada tanto nacional quanto internacional.<sup>13</sup>

A segunda injunção é de natureza política. Aqui, haveria que experimentar as “políticas para todos”, algo que assistiria à criação de condições

<sup>13</sup> Desenvolvo essas possibilidades em Kerstenetzky (2010).

*políticas* para o desenvolvimento de uma solidariedade mais abrangente. Esta inicialmente se basearia no consumo conjunto dos bens públicos sociais, desse modo melhorando as perspectivas de seu financiamento (“todos se beneficiam, todos se sentem obrigados a pagar”). A aposta, apoiada na história do EBES no Brasil e em outras partes do mundo, sobretudo nos países que adotaram o modelo social-democrata (Esping-Andersen, 1990, 2009; Pierson, 1991; Pierson, 1996; Korpi e Palme, 1998; Kenworthy, 2004; Kerstenetzky, 2009, 2010), é na possibilidade de que a própria política social afete sua política, nesse caso facilitando a constituição ou consolidação de coalizões abrangentes de sustentação de configurações mais universalistas de políticas sociais.

Também no plano da participação há oportunidades teóricas importantes a explorar. O amplo movimento, pós-Constituição, de participação “regulada” nos processos referentes à implementação e monitoramento de políticas sociais precisa ser mais bem compreendido em suas limitações e potencialidades. Quais fatores condicionariam uma maior representatividade das instâncias participativas? Quais os fatores incidentes sobre a formação de identidades e interesses que restringem ou amplificam a possibilidade de constituição de coalizões abrangentes? Qual o papel do participativismo na dinâmica dos direitos sociais, na proposição de novos conteúdos para esses direitos? Quais processos tornariam esses conteúdos mais ou menos particularistas? Qual a incidência de características institucionais das próprias políticas sociais sobre esses aspectos? Quais as relações entre participação e efetividade de políticas sociais?

O maior envolvimento da sociedade civil na provisão do bem-estar social é fenômeno que se generaliza no mundo e necessita melhor compreensão: quais as possibilidades e dificuldades oferecidas por essas novas configurações (envolvendo novos atores como associações, ONGs e empresas), quais novos papéis são atribuídos aos pilares clássicos do bem-estar social (família, Estado, mercado), quais problemas e perspectivas podemos antecipar?

Uma maneira de tornar mais íntimos os nexos entre economia, sistema de bem-estar e política é operarmos com um conceito de desenvolvimento multidimensional, que inclua dimensões econômicas, sociais e políticas. Como a adoção de um novo parâmetro avaliativo modifica nossa compreensão do EBES? Quais processos se tornam visíveis quando utilizamos essa nova lente? Quais as direções a explorar do ponto de vista de um “sistema de bem-estar” comprometido com a questão das desigualdades socioeconômicas?

## Referências bibliográficas

BOSCHI, R. *A arte da associação* – política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.

COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*: a grande transação. São Paulo: Senac, 2000. p. 383-403.

\_\_\_\_\_. Para além da justiça distributiva. *Observatório da Cidadania. Relatório 2005*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 49-55, 2005.

DAHL, R. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DRAIBE, Sonia. The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities. In: DIXON, John P.; SCHEURELL, Robert (Ed.). *The State of Social Welfare: the twentieth century in cross-national review*. London; Westport, CT: Praeger, 2002.

\_\_\_\_\_. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social* [online], v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

\_\_\_\_\_. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: TALLER INTER-REGIONAL PROTECCIÓN SOCIAL EN UNA ERA INSEGURA: UN INTERCAMBIO SUR-SUR SOBRE POLÍTICAS SOCIALES ALTERNATIVAS EN RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN, 2003, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile: PNUD; Cenda, 2003.

\_\_\_\_\_. *The Brazilian developmental Welfare State: rise, decline and perspectives*. UNRISD – Social Policy in a Development Context, 2006. Mimeo.

\_\_\_\_\_. *The Brazilian developmental Welfare State: policy regime and poverty reduction*. UNRISD – Poverty Reduction and Policy Regimes. [s.d.]. Mimeo.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Economic inequality and the Welfare State. In: SALVERDA, W.; NOLAN, B.; SMEEDING, T. M. (Ed.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FAVERET, P.; OLIVEIRA, P. J. *A universalização excludente*: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 1990.

KENWORTHY, L. *Egalitarian capitalism*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

KERSTENETZKY, C. *The Brazilian social developmental state: a progressive agenda in a (still) conservative political society*. 2009. [Chapter on a volume to be published.] Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social*: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Mimeo.

KORPI, W.; PALME, J. *The paradox of redistribution and strategies of equality*: Welfare State institutions, inequality, and poverty in western countries. *American Sociological Review*, v. 63, n. 5, p. 661-687, Oct. 1998.

- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.
- PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.
- REIS, E. Modernization, citizenship, and stratification: historical processes and recent changes. Brazil. Burden of the past. Promise of the future. *Daedalus*, v. 179, n. 2, p. 171-194, 2000.
- ROTHGANG, H.; OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. The State and its Welfare State: How do Welfare State changes affect the make-up of the Nation State? *Social Policy and Administration*, v. 40, n. 3, p. 250-266, 2006.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHWARTZMAN, S. Democracia y gobernabilidad. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Org.). *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en America Latina*. Santiago, Chile: Uqbar Editores, 2009. p. 71-102.
- SCHWARTZMAN, S.; REIS, E. M. P. A agenda social brasileira. In: REIS, Elisa Maria Pereira; ZILBERMAN, Regina (Org.). *Retratos do Brasil*. Porto Alegre: Ed. PUC-RS, 2004.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- \_\_\_\_\_. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*, Rio de Janeiro, PPGSS/UFRJ, n. 18, 2008.