

A PRIVATIZAÇÃO DO WELFARE STATE E O TERCEIRO SETOR

(NOTAS DE LEITURA PARA O PLANEJAMENTO DE UMA NOVA ECONOMIA SOCIAL)

VITOR DE ATHAYDE COUTo

Especialista em formulação e análise de políticas agrícolas pela UNICAMP.

Apresentação

Este artigo tem o objetivo de contribuir para o entendimento e a formulação de políticas sociais no Brasil. O planejamento de uma nova economia social requer a superação das distorções que limitam o processo de execução-acompanhamento dos programas e projetos sociais. Após identificadas e analisadas as causas de algumas dessas distorções, comentam-se alguns cenários que apontam particularmente para a privatização do welfare state brasileiro, por onde emerge e se fortalece o terceiro setor.

Introdução

As políticas sociais, particularmente o desenvolvimento e ação comunitárias, são entendidas como parte da problemática mais geral das políticas públicas.

Quais são as causas dos êxitos e fracassos da execução das políticas sociais? Que lições podem ser tiradas visando à maior segurança na formulação de novas diretrizes políticas, programas e projetos sociais?

Admitindo-se a existência de alguma racionalidade econômica, pode-se distinguir projetos produtivos e não-produtivos. Os primeiros, também conhecidos como projetos econômicos lucrativos, correspondem aos investimentos (reais ou monetários, no caso de reforço de caixa das iniciativas já existentes, ou financiamento

da comercialização de mercadorias) alocados em atividades mercantis, orientadas diretamente para a produção, transformação e ou comercialização de bens reais e serviços, através do emprego direto do trabalho dos seus participantes.

Os segundos, chamados projetos sociais - o que não significa excluir o lucro -, referem-se a iniciativas não-econômicas, como os serviços de organização, uso de equipamentos coletivos públicos, principalmente nas áreas de educação, saúde e transportes públicos, além de iniciativas mais recentes como os programas de alimentação, outras formas de subvenções sociais, direitos dos cidadãos.

Feita essa distinção, identificam-se duas diferentes trajetórias que motivam os participantes dos projetos. Balizando o planejamento, essas lógicas, se confirmadas, poderão contribuir para se compreender por que alguns projetos sociais são bem sucedidos, outros, não.

A primeira trajetória, racionalista, apóia-se no individualismo, no interesse imediato do indivíduo em melhorar o seu nível de vida através da acumulação de bens materiais, poder político ou simples reconhecimento social local. A segunda apóia-se no grupo, no coletivo, de acordo com o princípio da solidariedade e ajuda mútua.

Todavia, essas duas trajetórias andam de par. De um lado, o indivíduo, enquanto agente racional que procura satisfazer as suas necessida-

des, é também competidor, competitivo; a sua integração no sistema mercantil força-o a acumular riqueza, movido pela concorrência. Por vezes, a acumulação de riqueza foge à lógica exclusiva do mercado e passa a depender de políticas públicas, dos favores do Estado, daí a necessidade do indivíduo em manter "boas relações" que ultrapassam os limites materiais do seu território. São essas relações que sustentam alguma acumulação, a exemplo dos fornecedores de bens e serviços às prefeituras locais, como materiais de escritório, alimentos, serviços de hospedagem, transporte em geral, transporte escolar etc.

De outro lado, aquele mesmo indivíduo tem necessidade de conviver em grupo, no interior da própria comunidade, onde ele definiu (ou teve definida) a sua estratégia de sobrevivência. Ele é movido pela necessidade de segurança, reconhecimento social, relações de vizinhança, parentesco, enfim, identidade. Ele se identifica com o território-comunidade e, em alguns casos, move-o a necessidade do poder.

Ressalte-se que a oposição entre econômico e social, embora inadequada em termos conceituais mais rigorosos, apenas se justifica para que sejam formuladas duas hipóteses, com vistas ao planejamento:

a) o sucesso de um projeto produtivo explica-se pela gestão competente (e competitiva) das atividades, enquanto *negócio privado*; e

b) o sucesso de um projeto social

explica-se pela identificação prévia de necessidades coletivas e pela mobilização organizada dos membros da comunidade em torno de aspirações que podem vir a ser atendidas coletivamente (entenda-se esta hipótese por oposição àquela em que as atividades do projeto são definidas fora da comunidade e a participação dos seus membros se verifica por adesão).

Políticas de desenvolvimento da Região Nordeste

No caso particular do Nordeste, grande tem sido o repertório de políticas de desenvolvimento. Apesar das suas transformações ao longo do tempo, permanecem os mesmos problemas estruturais históricos. Os investimentos mais significativos não foram capazes de alterar substancialmente a estrutura social e o quadro de pobreza em relação às regiões mais dinâmicas do País.

Inútil refazer diagnósticos e avaliações de políticas desenvolvimentistas dos sucessivos governos, nos últimos quarenta anos. A leitura desses documentos acaba se tornando repetitiva, pelo menos no que se refere a dois aspectos:

a) reproduzem-se os problemas estruturais históricos de exclusão social concomitante ao crescimento de empreendimentos modernos e pós-modernos, com forte pressão sobre os recursos naturais (indústria mineral, agroindústria, loteamento do litoral, hotelaria e turismo, todos eles voltados para um público externo); quadro de pobreza agravado pelos efeitos das secas; estruturas agrária e de repartição da renda socialmente perversas; analfabetismo, desemprego, desnutrição, migrações, desestruturação das famílias e, no limite, desesperança;

b) no caso das políticas comunitárias, apresentam-se os mesmos problemas de gestão como o distanciamento entre formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários; superposições de competências e muita burocracia; peso relativamente

desproporcional entre os interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado; desvios de alvos com pulverização dos recursos; demoras na aplicação destes, inclusive nas conjunturas hiperinflacionárias, acarretando perdas financeiras antes mesmo da efetiva aplicação dos recursos na ponta dos programas; “prefeiturização”, com ausência de mecanismos de controle e avaliação capazes de operar correções ágeis, de inibição aos usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios; e, finalmente, instabilidade e descontinuidade dos programas.

Conquanto o chamado problema Nordeste seja uma consequência direta da opção política e do modelo brasileiro de desenvolvimento (uma aliança de elites setorial e regionalmente localizada), algumas políticas sociais compensatórias têm sido implementadas por um “welfare state” em permanente crise de identidade – o “mix” histórico.

Políticas sociais no Brasil – um caso particular de Welfare State

Ao analisar as políticas sociais, Draibe (1988 e 1990) privilegia, de modo integrado, as características do sistema brasileiro de proteção social. Nesse contexto, as políticas comunitárias não-contributivas são aqui consideradas um caso particular do Estado de bem-estar social que transita de um modelo meritocrático-particularista para o institucional-redistributivista. Este último, pelo menos teoricamente, desenha-se a partir da Nova Constituição de 1988; muito embora o surgimento de novos direitos não se tenha feito, necessariamente, acompanhar de novos recursos em meio à crise de um Estado financeiramente de-

ficitário – pelo menos em relação aos gastos sociais.

O percurso da política social no Brasil, de 1930 para cá, assume formas do Welfare State em diferentes conjunturas políticas.

“Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estavelmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, tratam-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados.” Draibe (1988)

Algumas ações de políticas públicas comunitárias privilegiam, a um só tempo, iniciativas de cunho individual privado. Juntas, essas ações coletivas e individuais vão ao encontro do ideal de cidadania¹. Importa aqui observar as lentas, embora regulares, alterações na maneira como o Estado intervém com diferentes formas de políticas sociais, ao sabor da conjuntura política e econômica. **A mais importante alteração tem sido no sentido de se estabelecerem novas relações entre o Estado, o setor privado**

¹ “É por responder a esse ideal de cidadania que podemos perceber o sentido das políticas de Welfare de garantia de renda mínima (sob forma de cesta básica de bens e serviços sociais garantidos incondicionalmente a todos os cidadãos ou concepções, tais como a do salário mínimo, pensão social, instrução obrigatória gratuita e as recentes experiências de renda mínima garantida) a par de esforços redistributivos em sentido estrito - o imposto progressivo sobre a renda, por exemplo”. Draibe (1990, p. 4)

lucrativo e o setor privado não-lucrativo (identifica-se, aí, uma possível fronteira entre instituições governamentais e não-governamentais) no campo das políticas sociais.

Embora no Brasil o desenvolvimento futuro das políticas sociais aponte a transição para um modelo institucional-redistributivista, este dificilmente deverá consolidar-se enquanto tal, prevalecendo um novo mix histórico com um considerável aumento do peso relativo do terceiro setor, de viés privatista².

Durante os anos 80, conhecidos como década perdida, a política social parece ter sido conturbada, indefinida e de resultado pouco significativo para o bem-estar da população - exceto no que se refere à abertura política e às liberdades democráticas. Tanto a crise econômica como as características dessa etapa histórica contribuíram para tal situação. Entretanto, Martine (1990) argumenta que os avanços e conquistas políticas daquela década constituem a plataforma sobre a qual avanços futuros - calcados na negociação de uma integração explícita da questão social no delineamento do estilo de desenvolvimento - poderão ser realizados. Essa perspectiva descarta soluções tecnocráticas.

Na sua análise sobre participação e planejamento, Demo (1990) traz de volta a discussão da participação como condicionante central de uma reorientação da política social. A participação sugere uma atuação do Estado no planejamento, de tal modo a possibilitar o que se tem chamado de "planejamento participativo". Parte da idéia de que o fracasso atual do planejamento "deve-se, em grande parte, ao fato de não ser participativo, ou seja, é feito por técnicos distanciados, por vezes prepotentes, que impõem direcionamentos de cima para baixo."

As novas políticas comunitárias

Com base nas perspectivas apontadas pelos autores acima referidos, é provável que o Brasil fique num meio-

termo, entre a modernidade e o arcaísmo, ou seja, "será um País corporativista com zonas de incerteza presentes nas relações do Estado com a sociedade e onde o poder decorrerá do controle dessas zonas de incerteza por parte dos grupos e setores sociais melhor organizados." Draibe (1990, p. 2)

Essa perspectiva, de já, antecipa uma visão do que poderão vir a ser, no futuro, as políticas sociais polarizadas: em lugar de se procriarem organizações comunitárias, às centenas, o Estado (via políticas públicas) poderia atuar seletivamente, através das organizações "que deram certo". Estas constituiriam pólos, evitando-se experiências custosas, e funcionariam como centrais multi-comunitárias (uma associação central, uma cooperativa etc.). Infelizmente, nesse campo de especialização, a experiência acadêmica é relativamente recente. As ações sociais do Governo são examinadas por setores ou regiões e dificilmente fazem-se referências à política social global.

A intervenção polarizada, acima referida sob a denominação de multi-comunitária, aponta na direção de um desenvolvimento descentralizado, no mínimo municipal e auto-sustentado. No limite, não se descarta a hipótese de ampliação das ações multi-municipalizantes.

A tipologia

Draibe, citando Flora e Heidenheimer (1981), admite que a edificação, no Ocidente, do Estado de bem-estar social respondeu basicamente às simultâneas demandas por maiores igualdade e segurança na economia de mercado, mas as respostas a tais

exigências variaram segundo as especificidades históricas e políticas dos diferentes países e territórios, assim como distintas concepções de justiça e igualdade. Em particular, oscilaram e polarizaram-se segundo a dupla e contraditória dimensão do ideal de igualdade: igualdade de resultados e igualdade de oportunidades. Contraditoriamente, atender ao ideal de igualdade de oportunidades tem o significado de respeitar as diferenças e, no limite, legitimar a desigualdade social. Assim, enfatiza-se o mérito.

Exatamente porque são diferentes essas possibilidades, uma tipologia³ tratou de captá-las através daqueles que parecem ser os tipos mais gerais de Welfare State:

A - Residual, segundo esta tipologia, é aquele padrão de Welfare no qual a política social intervém ex-post, apenas quando os canais naturais de satisfação das necessidades - o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias - mostram-se insuficientes. A intervenção do Estado é de corte seletivo (focalizada sobre os grupos ou indivíduos vulneráveis), deve ter um caráter limitado no tempo, e cessar sempre que a situação emergencial houver sido superada. Esse padrão tem sido também chamado de modelo Liberal de Welfare State.

B - O modelo Meritocrático-Particularista parte também da premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no seu próprio mérito, seu trabalho, nas suas diferentes e particulares capacidades (profissional, mas, também, de poder político). Reconhece, entretanto, a necessidade da intervenção da política social para

² Por terceiro setor, alguns autores têm querido chamar a atenção sobre o crescente papel, seja do setor informal da economia, seja principalmente das instituições voluntárias e/ou de solidariedade social, tanto as tradicionais (a família extensa, a comunidade local, a Igreja e a filantropia, as associações corporativas etc.) como as modernas - as formas contemporâneas de bairro, de vizinhança, as comunitárias, as ONG (Organizações Não Governamentais) - todas estas formas e redes de solidariedade que se articulam, tanto para a demanda, quanto para a distribuição e controle de bens e serviços sociais. Draibe (1990, p. 7)

³ A tipologia aqui utilizada, citada por Draibe, foi elaborada por Ascoli, refazendo a tipologia clássica de Titmus, exatamente para poder dar conta de uma situação como a italiana, por exemplo, onde os conteúdos particularistas de tipo clientelístico e corporativista impõem-se no funcionamento do Estado de bem-estar social.

corrigir, parcialmente, as grandes distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidade. O sistema Welfare, por importante que seja, deve tão-somente complementar as instituições econômicas e sociais. Na classificação de Esping-Andersen, essa concepção configura o padrão Conservador de Estado de bem-estar social.

C - Finalmente, o terceiro modelo - o Institucional-Redistributivista - concebe o sistema Welfare como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais "extramercado", os quais são garantidos a todo o cidadão. Apóia-se na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação tal de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, atual ou futura. Sublinhemos suas características fundamentais. Em primeiro lugar, é a condição de cidadania que está na base dessa concepção de política social como um direito. Em segundo lugar, para garantir sua exequibilidade, os bens e serviços sociais básicos tendem a ser produzidos pelo Estado e distribuídos gratuitamente, com base em critérios os mais universalistas. Finalmente, esses sistemas tenderam a definir um padrão mínimo de renda considerado o patamar básico de vida digna do cidadão. Nas suas operações, esse padrão de Estado de bem-estar tende a mesclar os mecanismos de garantia de renda mínima, integração e substituição da renda (a seguridade social) com aqueles típicos equipamentos coletivos públicos gratuitos (principalmente em saúde e educação) ou altamente subsidiados (habitação). Internamente, concebe mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Na classificação de Andersen, esse é o padrão Social-Democrata de Welfare State.

Como os próprios autores reconhecem, toda tipologia - embora possa sempre contribuir para a compreensão dos fatos, relativamente uns aos outros - permanece limitada, porquanto muito esquemática. Restrin-

gem-se as variáveis, prejudicando sobretudo o conhecimento da transição entre um e outro tipo analisado. Perdem-se as possibilidades de captar os mix históricos com diferentes combinações e pesos relativos do Estado, do mercado e, finalmente, do terceiro setor. E este último tem sido bem o caso das atuais políticas sociais no Brasil.

Tendência ao Clientelismo

Nos últimos anos observa-se uma certa tendência universalizante das políticas sociais, inclusive políticas de massa. Mas essa expansão, que se verifica a partir dos anos 70, começa a apresentar indícios de esgotamento e crise - o déficit público, além de problemas concernentes à gestão do sistema, principalmente gestão financeira. As sucessivas crises cíclicas produziram um movimento de aproximação-afastamento-reaproximação da tendência universalizante resultando, daí, uma política social bastarda, isto é, fora da tipologia; mais precisamente, ela situa-se nos intervalos de transição - o mix histórico. Espera-se ainda um crescimento das políticas sociais não-contributivas, cada vez mais voltado para um público com renda familiar de até dois salários mínimos. Programas assistenciais não-contributivos passam a substituir fundos sociais e dirigem-se a grupos carentes que já constituem a maioria da população: gestantes, nutrizes, idosos, crianças e menores sem uma referência familiar estável. Esses programas, quase nunca avaliados, operam de forma descontínua e sem nenhuma garantia. Eles passam a constituir não somente um conjunto de práticas assistencialistas e clientelistas como apontam um caminho precário para outros programas que deveriam ser contínuos; o grande moti-

vo desse desvio passam a ser as disputas eleitorais requeridas pela abertura democrática.

Em decorrência, o Welfare State brasileiro encontra a sua característica principal no clientelismo, embora sem perder o seu conteúdo corporativista (grupos de interesse)⁴.

Tendência à privatização

Historicamente pode-se identificar pelo menos três princípios básicos do Welfare State no Brasil, com seus aspectos burocrático-organizacionais; padrão de financiamento do gasto social; e a privatização das políticas sociais. É o último aspecto, objeto deste artigo, que está (e provavelmente estará) mais envolvido nas futuras discussões. Tendências e até recomendações de agências internacionais confirmam a sua importância.

Existem diferentes formas de privatização das ações sociais: as ONG (Organizações Não-Governamentais); as fundações de empresas capitalistas privadas ou estatais; o princípio do autofinanciamento, quando os usuários pagam pelos serviços; a transferência da lógica do cálculo microeconômico da eficiência (custo-benefício); a abertura de espaço para a penetração de interesses privados no aparelho de Estado; o financiamento público da distribuição privada de bens e serviços sociais; as reformas (com diminuição) do Estado nos setores sociais (previdência, educação e saúde, em particular), com o correlato crescimento do setor privado na oferta desses serviços.

Todavia, um processo privatizante não concebe, necessariamente, que as ações sociais se apliquem sem a mínima regulação por parte do Estado. Por mais precária que ela seja, trata-se da referência de garantia dos

⁴ "Talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. A literatura específica faz constantes referências, no passado, às relações privilegiadas e de conteúdos corporativistas e clientelísticos. (...) Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e principalmente a distribuição de benefícios em períodos eleitorais." Draibe (1990, p. 11)

mínimos sociais calcados na dignidade e nos direitos do cidadão, porquanto estes valores não são objeto de uma regulação mercantil, sobretudo para um público excluído do mercado, do ponto de vista do emprego, da produção e do consumo de bens e serviços. Nos dias atuais têm-se verificado progressivas transferências da propriedade e da gestão das ações sociais para o setor privado. **O grande desafio será a construção de um Estado forte, mas não autoritário, capaz de regulamentar, sem burocratismo, e delegar à sociedade os meios e a organização das ações sociais.**

Algumas causas do mau desempenho dos programas

As transformações experimentadas, acima referidas, no sentido da tendência à privatização das políticas sociais no Brasil respondem a diversas razões. Dentre estas, algumas apenas acompanham e, ao mesmo tempo, refletem as mudanças ocorridas no plano internacional, na esteira do processo de mundialização. Outras são de natureza interna. Quais seriam, então, as suas causas principais?

A rigor, torna-se difícil encontrar repostas seguras, porquanto as políticas públicas comunitárias que se aplicam no Brasil não são dotadas de uma prática de acompanhamento e avaliação eficazes e regulares. No entanto, certos efeitos têm sido inegáveis, todos eles decorrentes do burocratismo. Para lá do consenso que existe a respeito da ineficiência dos programas sociais em geral, o Banco Mundial aponta três razões básicas que explicam os maus resultados alcançados.

Em primeiro lugar, está o fato de que a prestação de serviços geralmente é feita num ambiente marcado, essencialmente, pela falta de concorrência.

A segunda razão decorre de que os agentes encarregados de assegurar aqueles serviços raramente dispõem de autonomia de gestão e do financiamento compatível para fazer

valer o seu trabalho. Impõem-se-lhes com frequência objetivos incondizentes com aquilo que deveria ser a sua missão primordial - oferecer, de maneira eficaz, serviços de alta qualidade. Por exemplo, exige-se dos poderes públicos um serviço por um preço abaixo do custo - o que ocorre frequentemente no caso em que os agentes não são autorizados a levar em conta a inflação.

A terceira e última grande razão é que os efetivos e potenciais usuáries dos recursos não têm tido a mínima condição de se manifestarem a respeito do que eles realmente querem.

Tomadas separadamente, cada uma daquelas razões é importante. Juntas, elas contêm toda a força explicativa para resultados tão decepcionantes. Agentes privados concorrentes, assim como os próprios usuáries, bem que poderiam ter feito melhor no sentido de aperfeiçoar os serviços. Mas eles foram impedidos. "Reservando todos os papéis - propriedade, regulamentação e execução - o Estado não conseguiu assegurar uma melhor prestação de serviços." BIRD (1994, p. 7)

No plano interno, as principais causas do mau desempenho das políticas públicas comunitárias também não se afastam do burocratismo do Estado. Por que os programas sociais são ineficientes? As causas a seguir apresentadas muitas vezes são do conhecimento dos próprios técnicos que formulam os programas e projetos sociais:

- superposições de competências, agências, clientela-alvo (público-meta), objetivos, mecanismos operadores etc.;

- desvios de alvos que tendem a beneficiar as camadas menos necessitadas da população (por exemplo, os projetos produtivos definidos artificialmente ou mesmo sem um correto e adequado estudo de mercado e que beneficiam exclusivamente os agentes mais dinâmicos da comunidade, sem que se produzam efeitos multiplicadores para além das instituições conveniadas);

- pulverização dos recursos;

- demoras na aplicação dos recursos resultando em grandes perdas, antes de sua efetiva aplicação na ponta dos programas, principalmente em conjunturas de inflação elevada;

- distanciamento entre formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários;

- ausência de mecanismos de controle e avaliação, de possibilidade de correções ágeis, de inibição aos usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios;

- instabilidade e descontinuidade dos programas, principalmente aqueles que contemplam "novas experiências";

Para concluir a respeito das causas que explicam o mau desempenho dos programas, existe ainda uma última causa a considerar que é o peso relativamente desproporcional entre os interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

A democratização como indutora das transformações

O processo de abertura política, sob o impacto da crise econômica no início dos anos 80, encoraja iniciativas bastante diversificadas de reordenamento de algumas áreas e subáreas da ação social, principalmente de governos estaduais e municipais.

Logo no início da transição democrática, com o advento da Nova República, o biênio 1985/86 experimenta uma substancial alteração do perfil da proteção social no País, embora com resultados pouco significativos.

Mais para o final da década, a Constituição de 1988 amplia e consagra novos direitos sociais e, em decorrência, novos princípios de organização de política social. Pelo menos no que concerne ao debate e ao novo entendimento daqueles direitos e princípios, houve uma transformação do modelo anterior de Estado de bem-estar no Brasil.

O reforço das ações estaduais e

municipais não foi mais do que uma reação aos efeitos desastrosos da centralização excessiva, herdada dos governos militares. A fragmentação e superposição de programas e clientelas era imposta, inclusive para atender a pressões e demandas sociais experimentadas nos anos 1983 e 1984 - auge da crise econômica e financeira, coadjuvada pelo desemprego e pela omissão do Governo Federal. Alguns governos estaduais,

“principalmente de oposição, começam a pôr em prática algumas medidas no campo social na sua grande maioria marcadas pelas seguintes características: busca de alternativas de baixo custo; concepções descentralizadas de decisão e gestão de programas sociais; elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços sociais (mutirões e ajuda-mútua, por exemplo); e, finalmente, tentativas de integração de ações sociais face a clientelas específicas (menores, favelados, desempregados etc.). Por mais tímidas, reativas, parciais e fragmentadas que foram, tais iniciativas tiveram, entretanto, o mérito de indicar alguns caminhos alternativos que estavam sendo buscados pelos movimentos pró-democratização das políticas sociais - rumos que duraram até o período constituinte”. Draibe (1990, p. 26)

Os movimentos que se seguiram, no sentido de se reformularem as políticas sociais no Brasil, obedeceram aos seguintes princípios:

- descentralização, com sua forte vertente de municipalização e, eventualmente, de prefeiturização;

- integração dos serviços e benefícios sociais face a clientelas dadas;

- participação popular nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais; e, finalmente,

- uma concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir bens e serviços sociais.

A via “alternativa” surgiu como reação ao burocratismo e institucionalização excessivos da ação estatal. Buscar relações custo-benefício melhores que as vigentes (isto é, mais baratas) era outro imperativo, como

também fazia-se necessário incorporar associações comunitárias na distribuição e operação dos serviços, dentre outras iniciativas.

Existe, ainda, um último aspecto a considerar nesta reconstituição de estratégias que, pelo menos em termos do discurso, esteve sempre presente nos documentos oficiais: a tese de que fossem retiradas, “de vez, para sempre, as políticas sociais, no mundo do assistencialismo, da tutela e manipulação, do clientelismo e do arbítrio, afirmando a concepção de direito social da cidadania aos benefícios e serviços sociais públicos.” Draibe (1990, p. 28).

A Constituição de 1988

A crise econômica dos anos 80 é provocada sobretudo pela crise da dívida: alta dos juros no mercado internacional, elevação das dívidas externa, interna, déficit público e inflação, transição programada para a terceira revolução industrial, formação dos macro-blocos com suas consequências protecionistas. Internamente, a crise tem a cara da degradação social. Com a nova Constituição, onde se discute abertamente a questão dos patamares mínimos sociais, encerrou-se uma década rica de novos direitos, embora pobre de novos recursos.

É inegável o grande avanço que a Nova Constituição proporciona ao modelo brasileiro de proteção social. Tudo indica que o avanço se dá a partir de um modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivista, o qual representa uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no Brasil.

Além da universalização do acesso a certos serviços; da extensão de novos direitos a novas categorias sociais; e do maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema de políticas sociais; convém destacar, por interessar mais de perto aos objetivos do presente trabalho, que:

- do ponto de vista da sua organização, o sistema deverá se orientar ainda mais no sentido da municipalização das ações de assistência social;

- torna-se cada vez mais imperativa a participação da população na formulação e implementação das políticas; e

- naquilo que se refere aos benefícios da Previdência Social, merece destaque a igualização entre trabalhadores urbanos e rurais, passo mais importante na correção das desigualdades do modelo anterior.

Inaugura-se, também, no modelo institucional-redistributivista, a prática da edificação de importantes equipamentos coletivos públicos e gratuitos, basicamente nas áreas de assistência social, educação e saúde.

Cenários

A prevalecer o mix histórico - que aproxima o Estado de bem-estar meritocrático-particularista de um tipo bastardo institucional-redistributivista, as ações sociais poderão ter dois caminhos. No primeiro deles, o Estado transfere à sociedade a propriedade e a gestão das ações, restringindo-se apenas à sua regulamentação (hipótese do Banco Mundial). No segundo, existem ainda duas possibilidades: a) o Estado regulamenta e, em seguida, contrata junto ao setor privado as encomendas de bens e serviços, porém sem abrir mão da gestão (leia-se: distribuição dos bens e serviços); e b) o Estado não só regulamenta e distribui como também organiza - e até executa - a produção daqueles bens e serviços, o que irá exigir maior recrutamento e contratação de funcionários. Esta última providência, embora historicamente defasada, nos dias atuais, tem o mérito de compensar parte do desemprego provocado pela reestruturação por que passam as economias mundiais industrializadas e capitalistas emergentes.

Metodologicamente, a tendência geral não só oferece um balizamento, como também maior segurança ao

planejamento de uma economia social brasileira (ou mix histórico), haja vista, por exemplo, o recente crescimento do Não-Estado nas políticas sociais⁵.

Além disso, as transformações recentes experimentadas pelo welfare brasileiro confirmam-se através de uma grande parceria em que o Estado encomenda à sociedade, não só a produção, como também novas formas de distribuição dos serviços sociais privados, inclusive no interior das próprias políticas sociais. Não se pode negar a proliferação - envolvendo o setor privado lucrativo e não-lucrativo - de um vasto repertório de tickets, cupons, transferências em dinheiro, vale-transporte, vale-gás, selo do leite, subvenções às associações filantrópicas, bolsas... todos eles são exemplos de tendências privatizantes, porém, cumprindo objetivos heterodoxos. Outra tendência é a de garantir uma renda mínima, um salário social, a idéia de mínimos sociais... tudo isso aponta uma tendência geral de aproximação do padrão universalista, com reforçado papel regulamentador do Estado.

No plano mundial, o capital passou a orientar-se maciçamente em direção aos países ricos em novo ciclo de reconcentração. "Ao mudar de rumo no mundo, o capital, de novo, passou a mudar o próprio rumo do mundo." Souza (1989 p. 260)

Brum (1991, p. 44) sintetiza vários fatores que contribuem para favorecer e estimular a nova estratégia de reconcentração do capital. Graças a novas conquistas científicas, tecnológicas, o capital já não precisa mais das matérias-primas e da mão-de-obra baratas dos países do Terceiro Mundo. Novos materiais foram inven-

tados, a informática e as biotecnologias expandem-se com extraordinária velocidade. A automação e a robotização chegam a novos setores e atividades. Além de conhecer e transformar a natureza, aprendeu-se também a criá-la e recriá-la. A apropriação dessas novas conquistas e o controle delas e do seu uso estão nas mãos do capital; e a seu serviço privilegiado. A partir delas, é possível controlar o mundo nas próximas décadas.

Por outro lado, o trabalho humano direto teve a sua importância reduzida e vai sendo substituído. Permanece nas áreas atrasadas, que perdem em competitividade. Em conseqüência, no mundo da economia moderna, cada vez mais o homem vai deixando de ser olhado como trabalhador ou produtor - as máquinas fazem mais e melhor, com menor margem de erro e até sem reclamar. Nesse novo mundo econômico, o homem passa a ser visto sob uma nova ótica - menos produtor e mais consumidor, embora o grande consumo venha se tornando progressivamente consumo de empresas e entre empresas. Todavia, os consumidores e firmas mais eficientes estão no mundo rico. Para o capital realizar-se melhor agora é importante reduzir o tempo entre a produção e o consumo. Daí as novas formas de solidariedade nas políticas sociais. Formas de ocupação do trabalho liberado pela nova ordem econômica, inclusive nas economias capitalistas emergentes e industrializadas, como é o caso do Brasil. Menos trabalho, maior excedente da produção. Conseqüência: proliferam associações voluntárias, ONG, redes assistenciais e de solidariedade, tudo isso para ocupar o tempo livre das pessoas, inclusive com formação de níveis médio e superior.

O terceiro setor

"Nesta definição mais ampla, o setor privado pode estar sendo concebido em sentido muito mais geral do que aquele que o iguala tão-somente ao setor privado lucrativo. Entendido como o Não-Estado, poderia estar significando, por exemplo, atividades informais, domésticas ou pessoais, associações voluntárias, cooperativas ou corporações privadas não-lucrativas, organizações não-governamentais etc. (isto é, todo o setor privado não-mercantil, o terceiro setor, para alguns, ou os segmentos autônomos da sociedade, para outros)." Draibe (1990, p. 43)

Existem argumentos que defendem o terceiro setor, entre eles, o seu caráter privatizante e o reforço das comunidades via integração de organizações não-lucrativas nas políticas sociais. Não se pode negar o papel dominante, na crise atual, das transformações tecnológicas com profundas alterações no mundo do trabalho. A redundância do trabalho, principalmente na periferia do mundo capitalista manifesta-se em desemprego e pobreza. Ora, é exatamente o espaço do trabalho com objetivo econômico que se vem encurtando; ou seja, um volume crescente de trabalho com objetivo econômico torna-se cada vez mais desnecessário, ampliando teoricamente o espaço para as outras formas do trabalho social (o trabalho doméstico e o trabalho para si). Concordando com Draibe, Gorz confirma esse cenário ao admitir que, pela primeira vez na história moderna, o trabalho pago pode cessar de ocupar o lugar mais importante do tempo social e da vida dos indivíduos⁶.

Eis que cresce esse terceiro setor, sinalizando uma alternativa - ainda que parcial - às transformações do mundo do trabalho, cumprindo papel de empregador antes reservado ao Estado. Surge até a possibilidade da passagem de um modelo corporativo, de funcionários públicos, para um modelo terceirizado, prestador de serviços temporários (surgirá uma nova categoria social?), o qual passará a exigir maior flexibilidade do trabalho. Desenvolve-se

⁵ "As assim chamadas formas alternativas - os mutirões e autoconstrução, as diversas experiências de ajuda-mútua, práticas comunitárias e de vizinhança (na guarda de crianças, no setor de alimentação, na coleta e processamento do lixo) - estes são, no Brasil, exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONG - Organização Não-Governamentais - no encaminhamento das políticas sociais." Draibe (1990, p. 36)

⁶ "Quando a economia demanda menos e menos trabalho e, para um volume de produção crescente, distribui menos e menos salários, o poder de compra dos cidadãos e seu direito a uma renda não podem mais depender da quantidade de trabalho que eles realizam." Gorz (1988, p. 19)

aí mais um novo espaço para as políticas sociais: empregar o tempo liberado. Na verdade, parte desse tempo já vem sendo ocupada pela sociedade sob as novas formas de solidariedade. É esse tempo livre que faz proliferar as associações voluntárias, ONG, redes assistenciais e de solidariedade, ajuda mútua, cuidados e atenção com crianças e idosos que se vêm desenvolvendo nas cidades, nos municípios, nas vizinhanças...

Ai já não operam automatismos, pois a questão essencial é e será sempre política. Não basta privatizarem-se as políticas sociais para que elas sejam justas ou igualitárias. A privatização se faz seletivamente, privilegiando os setores mais lucrativos, sobretudo aqueles orientados para as camadas médias contributivas da sociedade (ensino particular conveniado, planos de saúde, tickets-refeição, previdência complementar etc.). Em decorrência, os cenários distintos serão desenhados de acordo com as orientações políticas que lhes forem impressas: liberais, conservadoras, social-democratas ou socialistas⁷.

Para os próximos anos, a OCDE prevê uma progressão moderada do crescimento econômico com prosseguimento do desemprego que deverá continuar sendo o problema mais grave. Soma-se a isto o crescimento da dívida pública, agravado pelos déficits orçamentários dos organismos que executam políticas sociais. O Banco Mundial, por sua vez, apresenta resultados pouco animadores nos seus programas de desenvolvimento e localiza a causa do problema na ação dos poderes públicos, principalmente: falta de manutenção dos equipamentos coletivos de infra-estrutura, alocação inadequada dos investimen-

tos, descaso em relação às reais necessidades dos usuários e incompetência de ordem técnica.

Todos esses problemas tornam-se um grande desafio para os planejadores de políticas sociais - desafios que vêm agravar ainda mais a diferença entre a demanda de serviços (que aumenta) e os recursos (que se tornam cada vez mais escassos). Assim, projetam-se as seguintes opções para o futuro: a) estender os princípios da gestão comercial aos prestadores de serviços; b) ampliar o campo da concorrência; e c) promover maior participação dos usuários, desde que as regras do jogo e da gestão comercial bem como da concorrência não possam ser aplicadas integralmente. Essas opções vêm confirmar a atual tendência verificada nas políticas sociais do Brasil quando se amplia a participação do "terceiro setor". Essa tendência, finalmente, é compatível com o atual movimento de liberação do tempo de trabalho.

Eis aí algumas das características gerais que devem ser entendidas, nesta leitura, como um quadro referencial sem o qual não se compreenderiam as recentes transformações na implementação das políticas sociais e o reforço das novas formas de cooperação e solidariedade. Em outras palavras, opera-se um processo de privatização do Welfare State Brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

- AMMANN, S.B. Ideologia e desenvolvimento de comunidade no Brasil. Cortez, São Paulo, 1981.
- BIRD. Rapport sur le développement dans le monde 1994 - une infrastructure pour le développement. Washington, jun 1994.
- BRUM, A.J. O desenvolvimento econômico brasileiro. Vozes, Petrópolis, 1991.

CONCEIÇÃO, D.C. Centros sociais de comunidade. Revista da CNER. Rio de Janeiro, 1956.

COUTO, V.A. & ARAGÃO, F.S. O sistema brasileiro de proteção social. *Ops*, Salvador, v.2, n.5, Verão, 1997.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90, vol. 4, IPEA/IPLAN, Brasília, março 1990.

DRAIBE, S.M. O Welfare state no Brasil: características e perspectivas. Trab. apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, 12. Águas de São Pedro, out. 1988. Mimeo.

FERRARI, A. Igreja e desenvolvimento. Natal, 1968.

GRAMSCI, A. Cultura y literatura. Península, Barcelona, 1972.

OCDE. Politiques, marchés... Suivi et perspectives 1994. Paris, 1994.

REIS, A.P. O desenvolvimento e a organização de comunidade como instrumento do desenvolvimento nacional. In: CBCISS, II Congresso, Rio de Janeiro, 1965.

RODRIGUES, I.L. Análise da dinâmica do processo de desenvolvimento de comunidade no Brasil. Rio de Janeiro, 1966.

SILVA, M.L.C. Evolução do conceito de desenvolvimento de comunidade... São Paulo, 1974.

SOUZA, H.J. Projeto nacional, transnacionalização e democracia. Revista de Cultura Vozes, Petrópolis, 1989.

VIEIRA, B.O. Introdução à organização social da comunidade. Rio de Janeiro, 1958.

⁷ "Na ausência de reformas institucionais de monta e face às inevitáveis restrições financeiras com que há de se enfrentar o Estado nos três níveis da Federação, a política social (conservadora) cada vez mais passa a ser concebida, em primeiro lugar, como responsabilidade de uma teórica "comunidade" que, sem recursos adequados, pode, no máximo, impulsionar programas assistencialistas junto aos pobres, num quadro de crescente privatização, principalmente junto à classe média, dos esquemas de proteção social. A política social (conservadora) ganha, então, perfil cada vez mais seletivo e residual, voltada crescentemente para os "grupos de risco", individualizados, aos quais se distribui arbitrariamente e descontinuamente dinheiro e benefícios in natura, fragilizando-se enquanto política que, cada vez menos, se assenta sobre direitos sociais claramente definidos e universalmente respeitados." Draibe (1990, p. 60)

REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

RDE

revista DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Números anteriores:

Secretaria da Revista
 Prof^a Tatiana Spínola
 Tel.: (71) 340-3657
 e-mail: rde@unifacs.br