

311

1ª Conferência Nacional de Saúde

17 A 21 DE MARÇO DE 1986.

CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS
E ESTADO

SÔNIA MARIA FLEURY TEIXEIRA

8ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E ESTADO

SÔNIA MARIA FLEURY TEIXEIRA*

* Profª da Escola Brasileira de Administração Pública Getúlio Vargas, e da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Vice-presidente da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO)

CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E ESTADO

Sônia Maria Fleury Teixeira

I - A Reposição da Consciência do Cidadão na Transição Democrática

a) A Negação da Cidadania

A retomada da discussão acerca da questão da cidadania remete-nos ao colapso do regime burocrático-autoritário a partir da compreensão das tensões que se desenvolveram no interior do pacto de dominação, e seu acirramento em decorrência da crise econômica mundial.

O regime autoritário iniciado em 1964 caracterizou-se pelo rompimento com o modelo político instaurado no período populista, no qual as demandas sociais emergentes face ao processo de industrialização e urbanização foram canalizadas através de instrumentos corporativos de cooptação das massas populares, colocadas na condição de suporte legitimador de um Estado autoritário, representante dos interesses de um amplo compromisso entre as diferentes frações da elite dominante.

As mediações então existentes entre Estado e Sociedade, corporificadas em um aparato institucional de natureza híbrida (como o sindicalismo, os institutos previdenciários, e o próprio sistema partidário), assentavam-se menos nos direitos e na consciência da cidadania, do que nos liames acionados a partir das noções de nação e de povo (1). O estilo das lideranças populistas não interpelava os indivíduos enquanto cidadãos, isto é, a partir de uma pauta de direitos e deveres que os vinculasse ao Estado, mas, principalmente como povo, parcela da população que carecia de uma proteção especial do governante, intrinsecamente vinculada ao grande projeto coletivo do desenvolvimento nacional.

Embora esta trajetória histórica dirija-se para, nos limites do processo de acumulação e da luta de classes, absorver as demandas sociais, consolidando-se em ganhos substantivos em termos de justiça social, não deu origem ao desenvolvimento da cidadania enquanto mediação precípua entre o Estado democrático e o conjunto de indivíduos pertencentes à nação.

2.

A inserção das classes populares urbanas no populismo se deu sempre de forma corporativa, fragmentada em função do poder de barganha de cada categoria funcional, inconsciente sobre a ausência política imposta aos camponeses, de tal forma que as conquistas sociais alcançadas conformaram-se melhor como privilégios setoriais do que como direitos universais dos cidadãos.

A dialética das contradições inerentes a este "Estado de compromisso" baseado na ideologia do nacional-desenvolvimentismo e na mobilização controlada das massas urbanas foi agudizada com a intensa penetração do capital estrangeiro através da implantação aqui das suas empresas monopolistas, e pelo amadurecimento da consciência de classe dos trabalhadores.

O rompimento desta articulação Estado/Sociedade foi a condição para que se refizesse o pacto de dominação em termos do tripé composto pelo Estado burocratizado e coercitivo, os monopólios transnacionais e nacionais e o capital financeiro de ambas origens. A exclusão das camadas populares e a destruição do aparelho institucional populista foi realizada com o concurso das Forças Armadas e da tecnoburocracia por meio da repressão política e das diversas reformas administrativas que viabilizaram a concentração do poder ao nível dos altos escalões da burocracia estatal.

O regime burocrático-autoritário caracterizou-se como desmobilizador enquanto desativou as formas de organização das classes trabalhadoras e excludente, desde que a predominância dos critérios tecno-burocráticos apologéticos do planejamento, relegaram as demandas sociais enquanto subordinavam o aparelho estatal às necessidades de um processo de acumulação altamente concentrador.

A fratura introduzida na relação Estado/Sociedade não alcançou ser compensada pela preservação da mediação introduzida por um conceito de nação originário da teoria militarista de segurança, nem também com o incentivo a políticas sociais compensatórias de cunho assistencialista.

A desestruturação do sistema partidário de representação política dos interesses sociais e sua substituição por um sistema cooptativo informal de ligações entre a burocracia pública e privada (os anéis burocráticos)⁽²⁾, se num primeiro momento atingiu principalmente os setores de oposição, quando principia o descenso da economia, mostrou-se inviável como mecanismo de articulação de um consenso mínimo entre as elites dirigentes.

A crise de legitimidade do regime autoritário-burocrático é uma crise de isolamento da sua facção mais reacionária, com as dissensões a

nível dos próprios participantes menores do pacto dominante (os empresários nacionais), que evidencia a ausência de mediações necessárias entre Estado/Sociedade que pudessem embasar o exercício legítimo do poder político.

b) A Valorização da Democracia

Neste contexto de esfacelamento do regime burocrático-autoritário, diversos projetos de redemocratização emergem, oriundos de diferentes setores da sociedade.

A convergência de setores tão distintos, da esquerda à centro-direita, em torno da valorização da democracia como a saída para o impasse autoritário não deve ocultar a diversidade dos projetos políticos e as diferentes traduções dadas ao conceito de democracia.

As esquerdas latino-americanas teriam sido o primeiro e principal ator político (3) a rever suas concepções e assumir uma proposta efetiva de redemocratização da sociedade. Este processo de auto-crítica não decorreu principalmente da repressão imposta pelo regime autoritário, mas de uma longa trajetória de maturação política e teórica. Por um lado correu o desencanto com as teorias nacionalistas de origem cepalina, nas quais propugnava-se um papel destacado à burocracia estatal, que, através da ação planejada, criaria as condições de um desenvolvimento nacional beneficiador de toda a sociedade.

Os governos autoritários foram um cruel aprendizado acerca de que nem tudo que é estatal é público, no sentido de propiciar o aumento do bem estar da sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento teórico recente da teoria marxista do Estado retomou a questão democrática, seja nas sociedades capitalistas como nas socialistas, como um valor universal (4). A compreensão do Estado não mais como exclusivamente um comitê de negócios da burguesia, mas como uma arena de lutas políticas crivada das contradições que atravessam a estrutura de classes, tem como correspondente a identificação de que a dominação passa tanto pela direção/dominação hegemônica quanto pela coerção.

A luta pela hegemonia por parte das classes dominadas, recoloca a questão da democracia não só como um valor tático mas também estratégico. A democracia, enquanto uma modalidade plural de exercício do poder político passa a ser vista como o espaço ideal de formulação de uma contra-hegemonia, ampliando o campo de alianças das camadas populares, de sorte que os intelectuais oriundos das classes médias e da burguesia vêm a ser um aliado fundamental neste processo de formulação de um projeto político e cultural dos setores dominados (6).

Esta revisão da perspectiva golpista das esquerdas aponta para a conquista de reformas no interior do capitalismo, como condição de consolidação de uma contra-hegemonia, mesmo como uma via de transição a um socialismo que preserve as conquistas democráticas alcançadas.

Autores (7) que se dedicam ao estudo do sistema político latino-americano chegam mesmo a afirmar que, na medida em que a burguesia entre nós prescindiu da democracia para implantar a sua dominação, as bandeiras democráticas desfraldadas no continente nos últimos anos tem por sua vez um cunho revolucionário e anti-capitalista.

Embora concordemos com a singularidade do curso que a democracia teve e terá na América Latina, não nos parece que as consequências apontadas lhe sejam inerentes. Em primeiro lugar, porque embora a questão democrática tenha sido posta pela e para a esquerda, está-se longe de ter alcançado um desenvolvimento teórico e político destes grupos que assegure uma compreensão homogênea e uma estratégia de luta clara, onde a relação entre democracia capitalista e a transição para o socialismo esteja elucidada.

Em segundo lugar, é preciso ter claro que a luta pela democracia é hoje um projeto de várias facções da burguesia e das camadas burocráticas, mesmo que se desconfie da pureza e profundidade destas intenções.

Ninguém há de negar o papel e o peso político que representou no Brasil dos anos recentes a ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar.

As profundas articulações da nossa burguesia com as diferentes formas de autoritarismo, as origens pouco ortodoxas de um desenvolvimento industrial assentado em uma coalizão reacionária da burguesia com a oligarquia agrária, a conseqüente preservação de uma cultura política marcadamente elitista, não são fatos suficientes para que se atribua a esta classe uma perspectiva intrinsecamente autoritária.

Pressionada pelas classes populares a adotar uma postura democrática, a burguesia industrial aliou-se à luta pela democracia não apenas como oportunismo político mas em função da sua natureza de classe numerosa e fragmentada, que carece dos mecanismos institucionais de alternância no poder dos diversos grupos e frações em que naturalmente tende a se dividir (8).

As incoerências do comportamento da burguesia industrial no processo de transição podem ser atribuídas a esta sua posição contraditória, ao mesmo tempo que incorporou uma longa tradição elitista e autoritária, vislumbra o processo democrático como necessário para preservação da sua posição, dado sua hegemonia ideológica e a carência de mecanismos institucionais agregadores de suas frações componentes.

É preciso deixar claro que o projeto democrático não sensibiliza as frações mais reacionárias da burguesia brasileira (a fração mercantil especulativa e latifundiária) e nem aos monopólios internacionais aqui instalados. Neste caso, a defesa democrática é mero oportunismo face à perda de legitimidade do regime autoritário e uma saída em busca da recomposição de um pacto excludente.

Apontada a convergência entre distintos projetos emergentes em torno da valorização da democracia, resta-nos identificar como se coloca a questão da cidadania para a sociedade democrática.

c) Democracia: O Governo dos Cidadãos?

Em todas as propostas de democratização o elemento comum é a busca do estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade, reconhecendo-se o caráter autoritário do Estado e a sua dissociação e falta de legitimidade face a uma sociedade civil da natureza complexa e incontrolável na sua tendência à auto-organização. As diferentes adjetivações que recebe o conceito de democracia denotam as profundas divergências de origem e significado que se lhe quer atribuir em cada projeto político. Desde a suposta desestatização da economia, passando pela restauração dos instrumentos de alternância no poder, até a incorporação dos setores excluídos e suas demandas políticas e sociais em um novo pacto econômico-social.

Na busca de maior precisão, pode-se afirmar que o conceito de democracia remete a três regras principais: "participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade), controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso), e liberdade de desenso" (9).

Esta conceituação oriunda do liberalismo democrático pode ser considerada inelástica no sentido de que se opõe à autocracia, sendo que no primeiro caso as normas jurídicas que regulam o exercício do poder político democrático são criadas por aqueles a quem elas são dirigidas e no segundo caso, por pessoas diferentes dos seus destinatários (10).

No entanto, a indefinição dos contornos do conceito de democracia expressam-se, desde os clássicos, em torno das contraditórias noções de individualidade, igualdade e representação, nos quais se assenta o pensamento liberal, que foram traduzidas diferentemente em cada situação histórica específica.

A identificação do regime democrático com o governo dos cidadãos en contra no conceito de cidadania a síntese das noções de igualdade, indi-

vidualidade e representação mencionadas, buscando expressá-las a partir da vinculação jurídica de cada cidadão a um determinado Estado nacional.

A democracia então, ademais de um conjunto de regras formais de exercício do poder político, é o locus de articulação das mediações entre Estado e Sociedade.

A cidadania é pois a mediação que dá organicidade a esta relação, na medida em que, para além ou em negação à fragmentação das classes na estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação ao Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder.

Assim como a democracia, a cidadania pode ser considerada um tipo ideal, que a história real dos homens tratou de problematizar.

"Em sua acepção mais ampla, conforme aponta Dalmo Dallari, a noção de cidadania busca expressar a igualdade dos homens em termos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado. A condição de cidadão está vinculada à legislação do Estado, portanto, este tem o poder de definir os condicionantes do exercício da cidadania. O cidadão constitui uma criação do Estado que vai moldá-lo aos seus interesses" (11).

É neste sentido que queremos enfatizar a historicidade da cidadania, não como tipo ideal, mas como formato concreto da relação de inclusão/exclusão dos indivíduos no interior de contextos nacionais singulares.

A cidadania vista como um "status" concedido àqueles que uma determinada sociedade atribui a condição de cidadão implica que cada Estado usa critérios diferentes de seleção e exclusão no status de cidadão (12) sendo este processo, ao mesmo tempo que resultante das relações entre Estado e classes sociais, e inter-classes, co-constitutivo da individualização destes atores políticos.

"Toda política pressupõe determinados princípios de individualização a través dos quais se aceitam e se estimulam certas identidades sociais e políticas, se alternam e re-significam outras, se estigmatizam as não desejáveis" (13). Desta maneira, compreendemos que ao mesmo tempo que produto da luta de classes, a cidadania enquanto parte da ordem simbólica, atua dialeticamente conformando identidades sociais e políticas das classes dominadas no processo inter-subjetivo de interpelação, no qual uma classe assimila um conjunto de atributos através dos quais se individualiza, se reconhece e é reconhecida pelos demais componentes da estrutura social. Em resumo, a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo concomitantemente parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade.

Neste sentido, a dinâmica histórica do desenvolvimento da cidadania transcende a sua origem liberal-burguesa, na qual colocava-se como mediação necessária entre cidadãos individualizados e o poder político situado acima das classes sociais.

O paradoxo apontado por Marshall (14) acerca da igualdade básica inrente a cidadania ter sido a condição de viabilidade de uma estrutura social fragmentada em classes, portanto não igualitária, já é clássico na ciência política. Ele aponta para as reformas introduzidas no sistema capitalista, por pressão das classes dominadas, que longe de destruir este sistema, fortaleceram-no na perspectiva de sua humanização e alcance de maior legitimidade política.

As evidências históricas não podem, no entanto, obscurecer a natureza contraditória da trajetória de constituição da cidadania nas sociedades capitalistas. Pois, se o desenvolvimento da cidadania é parte do processo de consolidação da hegemonia burguesa há que se assinalar os efeitos contraditórios da hegemonia, já que quanto mais uma classe é autenticamente hegemônica, mais ela deixa às classes adversárias a possibilidade de se organizarem e de se constituírem em força política autônoma. (15)

Em outras palavras, a análise da integração das classes subordina - das a uma classe dominante requer uma teoria da autonomização dessa classe, isto é, o estudo da formação de uma contra-hegemonia.

A necessidade e a possibilidade de uma classe vir a ser hegemônica antes de tomar o poder, como apontou Gramsci, isto é, conquistar o consenso na sociedade civil antes de tomar os aparelhos da sociedade política, introduz uma nova estratégia para as classes dominadas realizarem a transição para o socialismo, ademais de trazer para o cerne da luta de classes as batalhas a nível cultural e ideológico travadas no cenário institucional.

É pois com base neste referencial teórico que reafirmamos a nossa tese de que a conquista da cidadania através da implementação das políticas sociais é sempre o resultado concreto e específico de uma relação de forças das classes em luta pela hegemonia, de sorte que a resultante deste processo é a corporificação legal e institucional das relações de força estabelecidas historicamente entre as classes e mediatizadas pelo Estado, na busca da preservação da hegemonia dominante ou na consolida - ção de um projeto alternativo de contra-hegemonia.

Recolocar a questão da cidadania na transição democrática brasilei - ra é dar o conteúdo real, fruto das relações de poder existentes, de qual democracia será esta que estamos construindo.

II - Desenvolvimento dos Direitos Sociais no Estado Moderno

O surgimento dos Estados Nacionais, com a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, teve como correspondente o reconhecimento do "status" de cidadão ao povo, sendo que a cidadania implicou no estabelecimento de uma pauta de direitos e deveres entre o cidadão e seu Estado, do reconhecimento da igualdade humana básica até a busca de uma participação integral do indivíduo na comunidade.

Este processo histórico que vai do reconhecimento dos direitos civis, passando pela conquista dos direitos políticos e a luta pela obtenção dos direitos sociais, não se deu como decorrência natural do surgimento do capitalismo, e mesmo, configurou-se em distintas trajetórias nacionais.

É verdade que o capitalismo emergente, para plena constituição do mercado requereu o estabelecimento do primeiro elemento de cidadania, os direitos civis, embasados nos pressupostos revolucionários da burguesia, de igualdade e liberdade de todos os seres humanos. No entanto, o credo liberal defendido pela burguesia restringia estas noções de igualdade e liberdade às funções econômicas necessárias ao estabelecimento do sistema de trocas de mercadorias. Neste sentido, a cidadania não incluía a igualdade e liberdade relativas ao gozo dos direitos políticos e sociais para toda a população. Ao contrário, a proteção estatal relativa aos problemas sociais que surgiram com as mudanças decorrentes da nova forma de produção (urbanização, pauperismo, desamparo) foi vista pelos liberais como uma intervenção nefasta do Estado, com sérias consequências para a auto-regulação do mercado.

Assim, podemos afirmar que o cidadão é um corolário do surgimento do capitalismo, mas que o pensamento liberal que embasava a criação do novo Estado era ao mesmo tempo revolucionário enquanto estabelecia os princípios universais da igualdade e liberdade, e profundamente reacionário e anti-democrático quando os restringia exclusivamente aos direitos civis.

A conquista dos direitos sociais, ao contrário não pode ser tribuída à burguesia revolucionária, mas sim às duras lutas travadas pela classe trabalhadora em torno da ampliação da noção de igualdade: de uma igualdade formal a uma igualdade na apropriação da riqueza social.

No entanto, a conquista dos direitos sociais passou por trajetórias políticas tão distintas que podemos afirmar que foram conformados pelo menos dois padrões clássicos de cidadania.

Do capitalismo liberal à democracia social: o exemplo da Inglaterra

Nos diferentes países em que a transição se fez sob a hegemonia da burguesia o Estado capitalista constituiu-se à luz do credo liberal, no qual postulava-se a primazia do livre jogo das forças do mercado como mecanismo necessário e suficiente para organização e reprodução da ordem econômica e social. O poder político, conseqüentemente deveria restringir sua ação à garantia do funcionamento do mercado.

Tal postura não intervencionista abarcava tanto as questões de ordem econômica como as sociais, já que postulava-se a auto-regulação do mercado seja em relação às mercadorias seja em relação ao trabalho, este regulado no seu mercado próprio.

Como se deu este processo histórico, no qual o legado liberal constituiu-se em primeiro lugar como barreira à emergência dos modernos direitos sociais para, posteriormente, conformar a natureza universal da cidadania plasmada no Estado do Bem-Estar-Social (Welfare State) ?

Embora a concepção liberal clássica (e mesmo a moderna de autores como Friedman) restringisse a cidadania ao elemento civil, ela continha os germens da contradição que possibilitou a transição de um liberalismo ortodoxo em direção à complexa relação liberal democrata.

A possibilidade desta transformação radica-se no pressuposto igualitário necessário às relações de troca e constituição do mercado. A construção do Estado como fruto de um pacto social supõe a existência de cidadãos que, a um certo nível, se igualam. Este nível, restringia-se originalmente ao reconhecimento e garantia dos direitos civis mas mesmo assim o Estado capitalista diferenciava-se das outras formas de Estado que o precederam ao pressupor, em alguma medida, a relação direta do soberano com os cidadãos. A condição de cidadão é pois um atributo da sociedade capitalista.

No caso da Inglaterra, Marshall (16) formulou uma tipologia dos direitos de cidadania, decompondo esta noção geral em 3 elementos constitutivos, ressaltando que a sua separação em tais elementos decorreu da própria evolução histórica distinta que cada um deles atravessou no caso inglês. Ao surgimento de cada um dos elementos o autor associou também a correspondência com instituições públicas responsáveis pela garantia da sua vigência. São eles:

"O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições

mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça.

Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local.

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele sob o sistema educacional e os serviços sociais". (grifos meus).

Ainda para este autor, o divórcio entre os 3 elementos constitutivos da cidadania permitiu que cada um deles seguisse um curso próprio, o que o leva a afirmar que foram formados em momentos distintos: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.

No caso inglês o desenvolvimento histórico dos elementos da cidadania se deu como uma relação causal, na qual o exercício dos direitos relativos a um dos elementos introduzia contradições só superadas pelo desenvolvimento do elemento subsequente.

O desenvolvimento dos direitos civis se deu por adição de um novo componente, que rompia com a associação entre direito civil e individualismo, qual seja, o direito de associação e organização. Assim os direitos políticos foram conquistados na luta pelo sufrágio universal (masculino) e pela sindicalização, rompendo a concepção liberal clássica na qual o direito político não era um direito natural, mas concedido àquelles que o merecessem.

Foi o rompimento com o individualismo burguês que permitiu a intervenção estatal na garantia dos direitos sociais. Mas como o mercado nunca foi capaz de dar conta da questão da reprodução da força de trabalho, conformaram-se distintas modalidades de proteção estatal ao longo dos 3 séculos que vão da conquista dos direitos civis à conquista dos direitos sociais.

No período inicial, a oposição entre direitos civis e proteção social foi tão violenta, que aquele que carecesse de proteção perdia os direitos civis adquiridos. A modalidade de proteção social que teve início nos primórdios do capitalismo inglês assumiu a forma assistencial. A assistência social é pois, na história do capitalismo, a primeira forma de proteção social que se origina com a concepção de que a pessoa está em necessidade por causa de problemas de seu caráter, o que acarreta

que seja provida assistência em condições que tentam parcialmente compensar falhas passadas e prevenir contra falhas futuras.

O caráter primitivo das medidas de assistência social revela-se na ideologia transmitida através delas, onde o indivíduo torna-se objeto de proteção social desde que se reconhece a sua incapacidade pessoal de prover seu sustento e reprodução no mercado. Desta forma, reconciliou-se a necessidade econômica de proteção social aos trabalhadores, criada a partir da desestruturação das relações tradicionais e da voracidade da produção capitalista, com a necessidade ideológica de disciplinar a classe trabalhadora emergente através de incentivos ao trabalho e punição aos que não se submetiam a esta lógica (17).

Com a conquista dos direitos políticos pela classe trabalhadora, uma nova concepção social sobre a pobreza começa a ser desenvolvida, iniciando um processo de revisão das medidas estigmatizantes aplicadas indiscriminadamente aos miseráveis. Começa a surgir a segunda modalidade de proteção social o seguro social, em muitos aspectos distinto da assistência social. O seguro social constitui-se em um novo fenômeno econômico e político, na medida em que interferiu no contrato de trabalho, criando uma obrigação mútua, e que deu origem a uma nova relação entre Estado e cidadão. Esta relação, embora restrita aos empregados assalariados, caracteriza-se como uma relação contratual, implicando na existência de uma pauta de direitos positivos entre aqueles que contrataram com o Estado. Ademais, coloca a proteção social sob a égide da equidade e da justiça, distinguindo-se do caráter repressor da assistência.

Do ponto de vista político, o seguro social representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital e trabalho, na medida em que transpôs o conflito da esfera da produção para a da reprodução, além de tornar as questões relativas à reprodução passíveis de serem tratadas técnica e não politicamente.

Só depois da 1ª Guerra Mundial começaram a ser introduzidos os princípios e leis que caracterizaram a terceira forma de proteção social: o Estado do Bem-Estar Social.

A garantia dos direitos sociais dos trabalhadores representou a consolidação de um longo processo de lutas e reformas das formas de proteção social. Além dos interesses políticos envolvidos, outro determinante crucial nesta alteração foi colocado a partir das necessidades inerentes ao próprio processo de acumulação capitalista em relação à produtividade da força de trabalho nele engajada. A passagem da fase concorrencial da acumulação capitalista para a fase monopolista transformou a modalidade preponderante de extração do excedente, que passou crescentemente a se dar em função do aumento da produtividade do trabalho ,

carecendo de um trabalhador mais qualificado e hígido.

O Estado do Bem-Estar Social consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual feita pelos assalariados e estendê-lo a todos os cidadãos. Assim, os direitos sociais incorporaram-se plenamente à condição de cidadania, na medida em que a sociedade reconheceu a necessidade do Estado fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos. O estado capitalista liberal finalmente encontrou sua feição democrática.

Os pilares do Estado do Bem-Estar Social foram a existência de um plano de seguros contributivo, compulsório e universal; a prestação de contribuições e benefícios de valores fixos ao nível da subsistência, e suplementação deste mínimo por poupança voluntária.

Este sistema adequar-se-ia a uma política econômica de corte Keynesiano, que supunha o pleno emprego garantido pela intervenção estatal na economia como condição da eficiência do Estado de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que o próprio sistema de serviços sociais constituir-se-ia em poderoso instrumento para implementação desta política de pleno emprego. Além da pressuposição do pleno emprego, a adoção de um Estado de Bem-Estar Social implicava que o Estado assumiria em grande parte os custos do sistema, já que as contribuições individuais mínimas não dariam para cobrir encargos tais como saúde e o cuidado infantil.

Política Social no Capitalismo Autoritário: O Caso da Alemanha

O desenvolvimento de um padrão de política social fora dos marcos liberais vai ser uma consequência das características que marcaram o processo de industrialização alemã, a principal delas sendo o atraso (timing) no irrompimento deste processo, em relação as demais economias europeias ocidentais. Em um século a Alemanha alcançou consolidar a unificação nacional, abolir as instituições feudais como a servidão e tornar-se uma das maiores nações industriais.

A ausência de uma burguesia hegemônica na condução deste processo, sendo esta mais um resultado da industrialização do que seu pré-requisito, implicou na pequena penetração das idéias liberais. O desenvolvimento capitalista foi impulsionado por um Estado forte, burocratizado e intervencionista, que assegurava a coalizão entre as tradicionais elites agrárias e a emergente burguesia industrial.

Outra característica marcante foi a radicalização do movimento operário alemão que se opunha à introdução de reformas no capitalismo, inclusive as sociais, direcionando seu projeto político para uma transfor

mação revolucionária.

O papel de árbitro destinado à burocracia estatal na condução de uma coalizão não hegemônica é o fator explicativo do papel preponderante e pioneiro assumido pelo governo, com a ascensão de Bismarck, na proposição e implementação da legislação social.

Se é certo que esta legislação referente ao seguro social teve origens nas pressões vindas de baixo, também é certo que o Estado concebeu-a como forma de diminuir o potencial revolucionário das classes trabalhadoras. Sua preocupação central não era a criação de novos direitos sociais, consistentes com o desenvolvimento de uma cidadania universal, mas com a preservação da relação patriarcal entre indivíduo e Estado. Em certo sentido, os direitos sociais foram garantidos para prevenir o possível alargamento dos direitos sociais.

Assim, o padrão de política social emergente em um contexto de industrialização retardatária é marcadamente distinto daquele que se originou na liberal-democracia, o que se reflete em seu formato institucional e nas relações políticas e jurídicas que o conformam.

Com relação ao formato institucional, o seguro social alemão assemelhou-se à estrutura dos seguros privados caracterizando-se:

- quanto ao financiamento: contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado;
- quanto à administração: comitês corporativos com representação de empregados e empregadores sob o controle estatal, realizado por meio de um aparato burocrático, refletindo a idéia do Estado como árbitro entre os conflitos de classe;
- quanto aos benefícios: diferenciados de acordo com a contribuição, isto é, um seguro de natureza contratual ao invés de um mínimo vital como direito universal. É neste sentido que se pode afirmar que tal seguro é um mecanismo de reprodução das desigualdades existentes e geradas na esfera da produção, embora tenha um caráter de política compensatória face às maiores discrepâncias ali originadas.

A adoção deste princípio de manutenção do status do indivíduo significa que o sistema previdenciário passa a ser um instrumento de perpetuação das desigualdades existentes durante o período de vida ativa do indivíduo.

A inexistência de um mínimo vital faz com que o movimento em direção à universalização da cobertura se dê pela progressiva incorporação de categorias profissionais anteriormente excluídas do sistema, tais como camponeses, artistas, profissionais liberais, etc.

Assim, embora o escopo de benefícios oferecidos pelos sistemas de proteção social dos países centrais tenha se tornado progressivamente muito similar, há que diferenciá-los do ponto de vista do seu significado jurídico e político. Segundo Abranches (18) os sistemas difeririam quanto ao grau de iniquidade embutido em cada um deles onde os benefícios caracterizariam-se ou como privilégios garantidos pelo Estado, ou como direitos de cidadania.

III - Limitações Impostas à Cidadania na Sociedade Moderna

Independentemente do modelo adotado nos países centrais, se o seguro social ou o Welfare State, certo é que ambos os sistemas expandiram-se nos últimos 50 anos, tanto em termos da sua cobertura quanto em relação ao tipo e valor dos benefícios concedidos. Esta expansão representou também um crescente aumento dos gastos públicos com o sistema social, chegando a representar cerca de 30% do total de gastos públicos na Inglaterra.

As vinculações deste processo com dois outros fenômenos, o ascenso do ciclo econômico possibilitado por uma política Keynesiana e o predomínio político da social democracia, constituíram o tripé no qual assentou-se o desenvolvimento capitalista europeu.

Economicamente, o Estado de Bem-Estar Social casava-se com a política Keynesiana mais geral, supondo um mecanismo de ajuste entre oferta e demanda através do pleno emprego e das medidas assistenciais. Supunha-se que esta adequação se daria na medida em que uma política econômica ativa estimularia o crescimento econômico, donde resultaria maior volume de impostos, o que permitiria a ampliação controlada dos programas sociais, o que estimularia o consumo, etc., fechando o ciclo.

Recentemente, face à grave crise econômica mundial que marcou a década de 70 e segue assolando as economias periféricas nos anos 80, todo este sistema político e econômico veio a ser questionado, e a evidência maior foi a eleição e posterior reeleição dos governos Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra, de características autoritárias e com políticas de corte dos gastos públicos e nos programas sociais.

Politicamente, o colapso da social democracia nos marcos de uma profunda crise econômica, caracteriza-se por um enfraquecimento das instituições que foram o baluarte da democracia, como por exemplo o sistema partidário, que passou a enfrentar a preponderância do Executivo sobre os poderes Legislativo e Judiciário e o desenvolvimento de uma tecno-burocracia portadora de um saber que viabiliza e fortalece o poder central

Para Bobbio (19) existiriam hoje quatro paradoxos inerentes ao desenvolvimento da própria democracia, e que se colocam como limites objetivos a sua expansão:

"O primeiro paradoxo da democracia dos modernos, contraposta à democracia dos antigos (para repetir uma célebre distinção), nasce daí: pedir mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis. Há muito tempo nos foi explicado que nada é mais difícil que fazer respeitar as regras do jogo democrático nas grandes organizações: e as organizações, a começar pela estatal, tornam-se sempre maiores.

Um segundo paradoxo, ainda mais complicado, nasce do fato que o estado moderno cresceu não somente em dimensões mas também em funções, e cada aumento das funções do estado foi resolvido com um crescimento do aparelho burocrático, isto é, de um aparelho de estrutura hierárquica e não democrática, de poder descendente e não ascendente.

Um terceiro paradoxo - o mais macroscópico - é consequência do desenvolvimento técnico característico das sociedades industriais, não importa se ligado à economia capitalista ou socialista, isto é, o fato de terem aumentado nestas sociedades, de forma sempre mais acelerada, os problemas que exigem soluções técnicas e não podem ser confiados senão a especialistas, de onde deriva a frequente tentação de governar unicamente através de técnicos ou da tecnocracia.

Considero um quarto paradoxo, quarto e último, o que nasce do contraste entre processo democrático e sociedade de massa. A democracia pressupõe o livre desenvolvimento das faculdades humanas. O resultado da massificação de que sofrem todas as grandes sociedades é o conformismo generalizado".

Os limites ao desenvolvimento da democracia encontram sua explicação na etapa atual do capitalismo, o capitalismo monopolista de Estado, na qual a nova articulação que se estabeleceu entre o poder econômico e o Estado colocou-se em contradição ao pressuposto liberal de um Estado fundado no pacto contratualista. Neste sentido a crise social-democrata é uma crise acentuada pela conjuntura recessiva, mas que não obscurece seu caráter estrutural, de aumento das funções econômicas estatais em detrimento das suas funções legitimadoras na medida em que subordina o aparato estatal ao processo de acumulação monopolista, impossibilitando o exercício de políticas reformistas de cunho redistributivo. (20)

A incapacidade da social-democracia revitalizar-se neste contexto recessivo e de crise orgânica e de Estado tem aberto espaço para as forças conservadoras que rearticulam-se ideológica e politicamente em torno dos princípios liberais em combate à feição democrática assumida progressivamente neste século.

Como um dos sustentáculos da proposta social-democrata, o Welfare State passa a ser objeto de críticas constantes, entre as quais podemos encontrar argumentos de pensadores de direita e de esquerda tais como:

- Ao tentar solucionar o problema da demanda macro-econômica o Welfare State ampliou o problema da oferta, introduzindo uma rigidez no mercado de trabalho, incompatível com a lógica da acumulação capitalista. Segundo Claus Offe (21) "os salários são não apenas "rígidos" e "inflexíveis ao declínio" mas, além disso, as provisões do estado do Welfare "desmercantilizam" em parte os interesses dos trabalhadores, substituindo o "contrato" pelo "status" e os "direitos de propriedade" pelos "direitos do cidadão".

- Como consequência, o Welfare State contribuiria parcialmente como desestímulo ao trabalho, já que os esquemas rígidos de proteção tornam a mão-de-obra menos ajustada às variações estruturais e tecnológicas da economia.

- O Welfare State funciona como um mecanismo de redistribuição da renda em favor dos setores monopolistas. As mudanças tecnológicas inerentes à produção monopolizada geram um excedente populacional relativo, que fica cada vez mais dependente do Estado. "Os programas de bem-estar ... são financiados por fundos de verbas tributárias recolhidas nos setores de melhores remunerações - monopolista e estatal - sendo tais fundos canalizados, direta ou indiretamente, para as mãos da população excedente e para os órgãos oficiais, os burocratas os profissionais liberais e outros que administram os programas previdenciários. Em outras palavras, a renda real dos trabalhadores do setor monopolista é aumentada pela socialização dos custos do investimento social e do consumo social e, logo reduzido pela tributação e/ou inflação necessárias ao financiamento das despesas sociais de produção tornadas indispensáveis exatamente pelo crescimento do setor monopolista. (22)

- Como consequência do crescimento irracional do setor monopolista, cuja acumulação se faz acompanhar pelo desemprego e pobreza, o Estado assume os ônus da reprodução deste "excedente" populacional, socializando os custos dos investimentos sociais. O crescimento do setor estatal e da despesa estatal tornam-se pois imprescindíveis à acumulação lucrativa do capital monopolista.

A socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal, ou uma "brecha estrutural" entre as despesas do Estado e suas rendas. O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente que os meios de financiá-las.

- Embora o histórico do desenvolvimento das políticas sociais sugira uma espiral com um movimento ascensional que passa da forma assistencial, desenvolve o sistema de seguro social e realiza plenamente a cidadania no Welfare State, diversos autores têm chamado atenção para o caráter cíclico e fragmentado das políticas sociais.

Brunhoff (23) identifica a existência de políticas assistenciais sobrevivendo concomitantemente às políticas de bem-estar social. Nenhum dos países desenvolvidos teria eliminado tais políticas, e, para esta autora, tal anacronismo é uma função de classe. Desta forma, nega a hipótese de um curso ascensional da assistência ao seguro e posteriormente ao Welfare, e identifica a raiz da persistência das diferentes modalidades na própria fragmentação da classe trabalhadora, em face da coexistência de diversas formas de extração da mais-valia; formas não mercantis convivem com a extração da mais valia absoluta e da mais valia relativa.

- Finalmente, a crise financeira dos sistemas de bem-estar social tem sido atribuída às alterações econômicas e demográficas que os responsáveis pela planificação social não puderam antever nos tempos de prosperidade que se seguiram ao pós-guerra. Esperanças de vida mais longa fazem subir os custos dos cuidados de saúde e das pensões de velhice, enquanto que um declínio da taxa de natalidade está sobrecarregando com impostos cada vez mais elevados os trabalhadores que devem suportar um sistema cada vez mais dispendioso. A competição comercial e industrial do Japão e Estados Unidos corroeram a prosperidade européia, sendo cada vez maior o número de desempregados que vão sobrecarregar os orçamentos do fundo de desemprego e das pensões de invalidez.

Fica cada dia mais clara a complexa relação entre Estado-Providência e desenvolvimento, entendido não apenas como crescimento econômico mas também pela sua orientação por uma melhor distribuição e redistribuição da riqueza social. A crise atual não se alterará enquanto as velhas indústrias europeias continuarem em declínio e o desenvolvimento econômico for regredindo dia a dia.

Enquanto isso, os governos buscam enfrentar a crise com medidas paliativas que convergem para a desmontagem do Welfare State (como a proposta expressa no Green Paper na Inglaterra).

Ocorre que o limiar de cidadania consolidado nestes anos anteriores tem se tornado um obstáculo real à implementação das políticas liberais, que tentam romper a associação historicamente forjada entre liberalismo e democracia.

IV - Desenvolvimento dos Direitos Sociais no Brasil

No caso brasileiro o desenvolvimento dos direitos sociais assemelha-se ao padrão autoritário que analisamos, no qual a conquista da cidadania se dá de forma a fragmentar a classe trabalhadora, concedendo benefícios como privilégios de certas frações, como parte de um projeto de corporativização do movimento operário e sindical.

Embora existam diferenças quanto as lutas empreendidas pela conquista dos direitos sociais em setores específicos, que corresponderam inclusive a maiores ou menores avanços na legislação social brasileira, certo é que da 1ª à Nova República observamos a consolidação de uma postura discricionária, co-optativa centralizadora e privatizante na atuação estatal no campo das políticas sociais.

É importante lembrar que já a proclamação da República ocorre em um contexto em que o liberalismo se disseminara na cultura política como princípio ordenador das relações políticas e sociais. Neste sentido, a Constituição de 1891 além de não estender os direitos políticos à maioria dos cidadãos (excluindo os pobres seja pelo censo, seja pela exigência de alfabetização) representou um retrocesso em termos dos direitos sociais.

A exigência de alfabetização para o exercício dos direitos políticos foi acompanhado da retirada, do texto imperial, da obrigação do governo dar instrução primária. Também retirou-se um dispositivo relativo à obrigação do Estado de promover os socorros públicos (24).

Neste sentido, a negação dos direitos políticos e sociais consagrou o início de uma república liberal marcadamente anti-democrática.

Durante a Primeira República a posição liberal-oligarca do Estado, consolidada na constituição de 1891, implicava na sua não intervenção nas questões sociais, o que tornava a legislação já existente na área trabalhista (jornada de trabalho, férias, trabalho do menor e da mulher, leis de acidentes) no mínimo inócua. Foi a partir dos anos 30 que efetivamente se consolidou um projeto social estatal, embora a previdência social tenha surgido na forma de Caixas de Aposentadorias e Pensões desde 1923.

Até a Revolução de 1930, a introdução da legislação trabalhista e previdenciária se dá em um contexto político de transição do liberalismo ortodoxo para uma postura neo-liberal, como resposta à crescente demanda do movimento operário sindical urbano, que se expressa a nível parlamentar especialmente na figura de Maurício de Lacerda (25).

A derrocada do liberalismo a nível internacional aliada à falta de um projeto do setor agro-exportador, todavia hegemônico a nível da eco-

nomia, para regular as relações sociais e trabalhistas urbanas, acarretaram a assimilação gradual pelo Estado de diversas medidas de cunho regulador e assistencial, ao sabor das pressões internas e externas mencionadas.

Menos que o desenvolvimento da cidadania, situada nas esferas das relações políticas e de reprodução social, tratava-se de equacionar demandas relativas ao processo de produção na sociedade urbana.

A partir de 1930 a ordem liberal foi substituída por um Estado modernizador, sustentado por uma coalizão não hegemônica composta de frações da oligarquia e a burguesia emergente, que vai caracterizar-se por uma postura autoritária associada a uma estrutura administrativa corporativa e um arcabouço político populista.

Uma breve e não exaustiva revisão do desenvolvimento dos direitos sociais a partir de então, em setores como educação, saúde, previdência e assistência, poderá ser útil para caracterizarmos o padrão de incorporação das demandas sociais brasileiro.

No setor de Educação (26), a partir da realização da IV Conferência Nacional de Educação em 1931, um grupo de educadores assinou o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" que representou o auge da luta ideológica na busca da universalização do direito à educação. O manifesto considerava que embora o Estado não tivesse condições de implantar o monopólio da educação (basicamente nas mãos da Igreja Católica), deveria concretizar o direito de todos à educação, assegurando às camadas menos favorecidas o ensino público gratuito, obrigatório, leigo e em igualdade de oportunidades para homens e mulheres.

A luta empreendida pelos pioneiros da educação refletiu seus êxitos na Constituição de 1934, com exceção do ensino religioso que permaneceu facultativo, mas, 3 anos depois, com a instalação do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1937 que minimizava o dever do Estado como educador. Só com a volta da normalidade democrática, a Constituição de 1946 retomou os princípios inspiradores da luta dos pioneiros. Ficou ali impresso que a educação é um direito de todos, e é dever do Estado a prestação do ensino primário gratuito para todos, a organização do sistema educacional de forma descentralizada, e a previsão de recursos mínimos para que o direito instituído fosse assegurado. A luta ideológica passou então a ser travada em torno da questão da relação do Estado com as instituições privadas (monopólio ou não), debate que se prolongou até o início do período autoritário, no qual a política social como um todo sofreu um redirecionamento em função da centralização, privatização e diminuição no orçamento público.

Esta história da luta pela cidadania no setor educacional é importante de ser lembrada porque a retomada do curso democrático no momento atual vai encontrar os setores sociais com diferentes legados históricos.

No caso da saúde, segundo Bastos (27), a primeira constituição que define as responsabilidades específicas do Estado é a de 1934 no que se refere a:

- legislar: sobre normas de assistência social e estatísticas de interesse coletivo,
- sobre o exercício das profissões liberais e técnico-científicas;
- cuidar da saúde e assistência pública;
- fiscalizar aplicação das leis sociais (cemitérios);
- garantir na legislação trabalhista a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante.

Incumbe a União, Estados e Municípios a:

- estimular a educação eugênica;
- amparar a maternidade e a infância;
- adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação de doenças transmissíveis;
- cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais;
- a União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do país, cabendo-lhe o custeio e direção técnica;
- obrigatoriedade do amparo à maternidade e infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão 1% das rendas tributárias;
- regulamentação da prova de sanidade física e mental dos nubentes;
- uso de parte dos fundos de educação para assistência alimentar, dentária e médica;
- regulamentar a utilização de terras públicas em regiões de fronteira (vigilância sanitária);
- garantir a aposentadoria aos funcionários vítimas de acidente no trabalho ou atacados de doença contagiosa ou incurável.

Já a constituição do Estado Novo em 1937, restringiu a competência anteriormente mencionada:

- à União: legislar sobre as normas de defesa da proteção de saúde, especialmente da saúde da criança;
- aos Estados: legislar para suprir deficiências locais em assistência pública, obras de higiene, casas de saúde, clínicas, estações

- de clima e fontes medicinais;
- os municípios administrarão os cemitérios;
 - a legislação do trabalho seguirá o preceito de prestar assistência médica ao trabalhador e à gestante e o repouso antes e depois do parto;
 - garantir o exercício das profissões liberais só para brasileiros natos e naturalizados.

A Constituição de 1946 atribui à União a organização da defesa permanente contra as grandes endemias e a legislação sobre seguro e previdência social e sobre a defesa e proteção da saúde, sobre o exercício das profissões, sem exclusão da legislação estadual supletiva ou complementar. Assegurou a autonomia dos municípios quanto a organização dos serviços públicos locais sem especificar os serviços de saúde e assistência. Assegurou o direito à assistência sanitária, inclusive hospitalar e preventiva ao trabalhador e à gestante. Restabeleceu artigo da Constituição de 1934 que torna obrigatória a assistência à maternidade, infância e adolescência, e os vencimentos integrais para aposentadoria para funcionários vitimados por acidente ou moléstias profissionais contagiosas ou incuráveis.

A Constituição de 1967 introduziu as inovações de organizar a polícia federal para combate ao tráfico de entorpecentes; a competência da União para estabelecer planos nacionais de saúde, e celebrar tratados e convênios com Estados estrangeiros e organizações internacionais, além de permitir a colaboração entre entidades religiosas e o Estado. Assegurou a autonomia municipal quanto a organização dos serviços públicos locais facultando aos três níveis da organização (União, Estados e Municípios) a arrecadação de taxas pela utilização dos serviços públicos. Ficou-lhes no entanto vedada a criação de impostos sobre os mesmos. Assegurou o direito à assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva aos trabalhadores através da previdência social.

Uma breve revisão destas Constituições pode mostrar-nos que a legislação sobre a questão da saúde foi de evolução lenta, de natureza vaga, e de caráter discriminatório. Não se alcançou em nenhum momento imprimir na Carta Magna o direito à saúde como inerente à cidadania e o dever do Estado na garantia do seu gozo.

Ao contrário, a assistência médica apenas foi garantida aos trabalhadores e dependentes vinculados ao sistema previdenciário, criando uma situação de pré-cidadania para todos os demais brasileiros quanto ao direito à saúde.

Na medida em que não se alcança o desenvolvimento de direitos universais de cidadania, sendo os direitos previdenciários restritos à con

dição de cidadania regulada pela inserção do indivíduo no processo de trabalho, e que mesmo o direito à educação não é assumido realmente pelo Estado, a questão social vai sendo canalizada para as medidas e instituições de cunho assistencial.

Inicialmente estas instituições têm origem na atuação de grupos voluntários religiosos e humanistas, reservando-se o Estado o papel repressor da pobreza (vide criação do SAM), coerente com a percepção deste fenômeno como uma disfunção pessoal.

Progressivamente "o Estado se insinua nesta rede enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização" (28). Tais serviços assistenciais incluíam tanto a assistência à saúde quanto a assistência social.

O surgimento do Serviço Social enquanto função pública data de 1938 com a organização nacional de Serviço Social e a Legião Brasileira de Assistência, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942, assegurando estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República.

A inclusão da função assistencial no aparelho estatal não vai, no entanto, alterar a sua substância e modelo de atuação. O mesmo sentido paternalista e repressor caracteriza a assistência estatal, que busca uma simbiose com o voluntariado privado, descaracterizando o benefício como direito social. O consumo de bens assistenciais não se insere no escopo da cidadania, mas sim como uma intervenção benevolente nas disfunções que a "comunidade" não alcança solucionar.

Na década de 40 as funções assistenciais estão centradas na LBA e no Departamento Nacional da Criança do Ministério da Saúde, aos quais vão somar-se a criação do SENAI (1942) e SESI (1946) com uma nova perspectiva de associação dos esforços públicos e empresariais em torno da perspectiva de promoção social.

As diferentes conjunturas políticas que se sucederam nas décadas seguintes não foram suficientes para alterar a natureza da assistência social, considerada como benefícios prestados aos pré-cidadãos.

A criação da FUNABEM em 1964 e a incorporação de um discurso preventivista e educativo na formulação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, coadunaram-se mais propriamente na perspectiva centralizadora e tecnicificante do autoritarismo, associadas à ideologia de segurança nacional e controle social, do que em uma efetiva mudança nas práticas repressoras relativas à "marginalidade social".

A inserção das políticas assistenciais no interior do sistema institucional previdenciário com a criação do Ministério da Previdência Social em 1974, vai colocar mais contradições do que as que pretendu re-

solver.

Resta-nos agora considerar brevemente o desenvolvimento dos direitos e instituições previdenciárias para buscar caracterizar a situação atual das políticas sociais.

O surgimento da Previdência Social, com a promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923 criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) para os empregados das empresas de estradas de ferro, definiu os contornos e contradições da nossa política social. Dirigida para uma fração restrita da classe trabalhadora, excludente em relação à maioria da população rural e urbana, baseada na relação contratual característica do seguro privado, e abrangente quanto ao conjunto de benefícios concedidos.

Assim, ao lado dos benefícios tradicionais de aposentadorias e pensões, compatíveis com um regime financeiro de capitalização, foi concedida a assistência médica, de natureza basicamente redistributiva. A Lei Eloy Chaves instituiu os seguintes benefícios, nesta ordem: 1º) assistência médica, inclusive aos familiares do segurado, 2º) medicamentos a preços especiais, 3º) aposentadoria, 4º) pensão.

No entanto, nunca foi estipulado um percentual da receita destinado a cobrir os custos da assistência médica, ficando resguardado este benefício "na medida das possibilidades orçamentárias". Esta fragilidade vai refletir nas variações impostas às despesas com assistência médica em cada conjuntura política e institucional, que aumentam ou diminuem em função de pressões políticas e não em base a uma política previdenciária relativa à saúde dos beneficiários.

A partir da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) na década de 30, assistimos o desenvolvimento de algumas tendências que marcaram até os dias atuais a trajetória previdenciária: a progressiva incorporação destas instituições ao aparelho estatal, em um processo de crescente centralização e burocratização, a extensão da cobertura a outras categorias ocupacionais, a diminuição relativa das fontes de custeio e sua concentração na folha salarial (as empresas passaram da contribuição sobre o faturamento para uma porcentagem da folha salarial e a União reduziu progressivamente sua participação no custeio de 33% para 10% e finalmente para cobrir apenas os custos da administração) e, finalmente, a vulnerabilidade dos recursos previdenciários a conjunturas econômicas recessivas e/ou a injunções políticas.

A época dos IAP's consolidou-se um padrão de discriminação da classe trabalhadora em termos de distintas cidadanias, desde a condição de pré-cidadãos a que ficou relegada a população rural e a maioria da urbana, até a concessão de benefícios diferenciados em função do poder de barganha de cada categoria ocupacional vinculada à Previdência.

A tendência a homogeneização dos benefícios no interior do sistema previdenciário decorreu tanto da pressão exercida pelas demandas dos beneficiários em um contexto de legitimação do populismo (como ficou assegurado legalmente através da Lei Orgânica da Previdência Social) quanto da já apontada tendência a centralização e controle do sistema pela burocracia estatal (alcançada com a criação do INPS no período dos governos autoritários).

Neste sentido, podemos afirmar que desde a sua origem, a Previdência Social combinou de forma contraditória um modelo de seguro social com a concessão e ampliação progressiva de benefícios assistenciais. Diferentemente do modelo do Estado de Bem-Estar Social onde a universalização da cidadania encontra uma correspondência com a base institucional e financeira através da definição do papel do Estado na garantia financeira, legal e institucional do exercício destes direitos, o processo brasileiro se dá de forma inversa. Financiado pelos trabalhadores (através da contribuição direta ou indireta via repasse dos empregadores ao preço dos produtos), gerido pelo Estado, subordinado a uma lógica de acumulação capitalista, a progressiva extensão da cobertura não alcança universalizar a cidadania mas sim agregar distintas cidadanias.

As características mais marcantes da Previdência Social no período autoritário podem ser assim resumidas:

a primeira característica marcante deste período é a extensão da cobertura previdenciária, de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. A partir de 1973 são incluídos os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas, os trabalhadores autônomos, etc.;

a segunda característica do período foi a modernização do aparelho estatal destinado a lidar com políticas sociais. Este processo, que se inicia com a criação do INPS em 1966, consolida-se em 1974 com criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. É também deslocada da previdência a função de capitalização, com a criação de novos mecanismos de poupança compulsória como o FGTS e posteriormente o PIS/PASEP.

Todo este processo de modernização administrativa e institucional caracterizou-se por uma maior especialização de cada órgão ao lado de uma crescente centralização e concentração dos recursos institucionais, que foi coroado com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, em 1978.

A criação destes novos mecanismos institucionais não alterou a estrutura básica da nossa política social, que continuou tendo como estelo

a instituição previdenciária. Ao contrário, a tentativa de tratar da questão social de forma mais abrangente, fora dos limites previdenciários - evidenciada na criação do Conselho de Desenvolvimento Social - não teve êxito.

A terceira característica a ser mencionada trata da privatização da assistência médica previdenciária, processo que implicou: a) reorientação da política nacional de saúde para uma prática médica curativa, individual, especializada e sofisticada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo; b) viabilização pela Previdência Social da criação de um complexo médico-industrial, responsável por elevadas taxas de acumulação de capital das grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos; c) desenvolvimento de um padrão de organização da prática médica orientado em termos da lucratividade, propiciando a capitalização da medicina e o privilegiamento do produtor privado desses serviços, em detrimento da rede de serviços próprios da Previdência; d) organização da prática médica em moldes de relacionamento mais caracteristicamente capitalistas, passando a diferenciar a clientela a ser atendida em função da sua inserção na estrutura produtiva.

A quarta característica do período foi a ampliação das funções assistenciais da Previdência, em termos da cobertura e dos benefícios, consolidando a associação entre Previdência e Política Social. Este processo tem seu momento de maior expressão a partir de 1974, quando a questão social torna-se estratégica para a política governamental, na tentativa de ampliação das bases de legitimidade do regime, ameaçadas com o início da crise econômica. A formulação de uma estratégia de desenvolvimento social vai ser corporificada no II PND, que prega a prioridade para políticas sociais que possibilitem a distribuição mais equânime da renda, cuja concentração havia aumentado substancialmente nos anos recentes de grande crescimento econômico.

Sem querer discutir a ineficácia da formulação expressa no II PND, há que se considerar que este é um momento chave em que a problemática e as políticas sociais são tomadas como estratégicas no projeto de desenvolvimento.

Para além de uma mera ideologização encontra-se no período um conjunto de medidas, seja quanto à expansão da cobertura seja como aprimoramento dos mecanismos institucionais, que podem ser compreendidas como parte desta diretriz mais global acerca da política social.

As medidas mais significativas, quanto à efetividade do caráter universalizador e quanto à equidade, foram sem dúvida a criação do FUNRURAL, incorporando os trabalhadores rurais, a incorporação dos do-

mésticos e autônomos, e a criação da renda mensal vitalícia. Ora, o que se vê imediatamente é que as principais medidas de realização da nova diretriz de política social são parte de alterações ou expansão da estrutura previdenciária. Neste mesmo sentido se localizaria a inclusão da Funabem e LBA no SINPAS.

Assim, a política social vai sendo condicionada aos estreitos limites da sua base institucional previdenciária, quer como necessidade de expansão da cobertura (e talvez mesmo a incorporação de outras instituições em busca do aumento na receita previdenciária), quer como impossibilidade de ampliar as políticas assistenciais face ao desequilíbrio financeiro da Previdência Social.

Fora da estrutura previdenciária encontramos poucas medidas consolidadoras da política social propugnada, e mesmo assim, tenderam a ser mais esporádicas que permanentes. Só recentemente, em 1982, o governo criou o FINSOCIAL, fundo administrado pela SEPLAN e gerido pelo BNDES.

Este fundo destina-se a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor, e em 1983 esperava-se atingir um montante de US\$ 1,2 bilhões. Mas já se podem perceber as dificuldades em usar tais recursos na implantação de nova diretriz, na medida mesma em que sua criação e gestão não obedeceram a uma estratégia mais definida de alteração da política social vigente, e sua aplicação deverá ser feita a partir da estrutura atual de execução de políticas sociais.

Voltando à questão da relação entre Previdência e Assistência, reafirmo a sua associação neste período, de sorte que a cobertura previdenciária passou cada vez mais a abarcar setores marginais ou externos à estrutura produtiva. No entanto, não houve um rompimento da cidadania regulada como relação de direito e organização social, já que os programas assistenciais foram preservados como "atípicos" dentro do padrão de seguro social dominante.

A meu ver, o não-rompimento desta estreita base financeira e institucional, em direção a uma política social globalizante, é responsável pela fragilidade e instabilidade destas medidas, face a um quadro de desequilíbrio financeiro crônico da Previdência Social.

Além disso, a inclusão de medidas assistenciais e mesmo de benefícios desvinculados de uma contribuição pretérita (funrural, renda mensal vitalícia), não foram suficientes para conformar uma relação de cidadania universal baseada na garantia de um direito social justo e equânime.

A política assistencial jamais deixou de ser executada e pautada em uma relação de "cidadania invertida" na qual o indivíduo entra em re

lação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão, carecendo de atributos jurídicos e institucionais que lhe assegurem o gozo dos benefícios.

Com relação à assistência médica e mesmo aos direitos seguritários de aposentadorias e pensões persistem as exclusões e diferenciações através da coexistência de regimes distintos e do acesso diferencial aos serviços.

Na medida em que o sistema previdenciário foi se tornando altamente centralizado no período autoritário, excludente na participação dos usuários na sua gestão e voltado para a compra de serviços médicos aos empresários da saúde, acentuaram-se as iniquidades no acesso aos serviços de saúde. Além de serem preservados serviços diferenciados para militares e funcionários públicos, foram criados sistemas complementares de previdência e assistência para os executivos das grandes empresas estatais.

Desta forma, aumentaram as desigualdades no atendimento médico-hospitalar. Ao lado dos trabalhadores desempregados ou sub-empregados aos quais permanentemente excluídos do sistema, ampliaram-se as desigualdades entre os que dele fazem parte, discriminando o acesso aos serviços por parte dos trabalhadores rurais, da população que vive na periferia das metrópoles, dos que habitam as regiões mais pobres.

A política social que deveria se pautar pelo dever do Estado na garantia do direito à saúde de forma universal, equânime, redistributiva e descentralizada conformou-se de modo invertido: o direito é só para os segurados e os serviços são fornecidos de forma a aumentar a desigualdade, a regressividade e a centralização.

As tendências originadas no bojo da crise financeira previdenciária, de racionalização do modelo de prestação dos serviços médicos e integração dos serviços públicos, são alvissareiras, embora, isoladamente incapazes de romper o padrão discriminatório da cidadania implantado(29)

O projeto democrático passa necessariamente pelo rompimento das concepções tradicionais que ou subordinam o desenvolvimento social ao econômico, ou os colocam como polos antagônicos. Passa também por restabelecer o papel do Estado, desvinculando suas instituições dos estritos interesses de acumulação para restaurá-lo nas suas funções públicas.

a) Dever do Estado

A garantia dos direitos sociais é corolário do dever do Estado. Assim sendo, tratar-se-ia de redefinir as relações Estado/Sociedade nesta nova conjuntura, adequando seu aparelho institucional às funções públicas.

Nesta conjuntura de transição torna-se necessário resgatar concomitantemente a liberdade e a justiça social. Neste sentido é que se afirma que há direitos que constituem em liberdades e há direitos que constituem em poderes, direitos sociais. Os que constituem liberdade, implicam sempre afastamento do Estado, enquanto os direitos sociais requerem a intervenção de um Estado democraticamente controlado. (30)

É fato notório na assistência médica previdenciária que esta associação propiciou não só uma sangria de recursos através do mar de fraudes e corrupções, mas, talvez o mais grave, a subordinação da política assistencial aos interesses privados acarretando um sistema de serviços altamente concentrado, oneroso, especializado, descoordenado e potencializador das iniquidades.

A saúde, e portanto a assistência, são serviços essenciais e não podem ser vistos de outra forma do que como um bem-público.

O que isto quer dizer em termos da configuração do sistema nacional de saúde? Seria a sua estatização?

Não necessariamente. Há que considerar que a situação consolidada garante atualmente ao Estado (via recursos previdenciários) o controle financeiro mas não se passa o mesmo com a oferta de serviços. Toda a política de sucateamento dos serviços públicos redundou no incremento dos serviços médico-hospitalares privados, que hoje mantêm o predomínio indiscutível na oferta destes serviços.

Outra posição já conhecida buscava definir o papel do Estado como formulador da Política Nacional de Saúde, a ser executada de forma pluralista (ver Lei 6229 do Sistema Nacional de Saúde). Parece-nos que seria ingênuo e pouco condizente com as análises anteriores, defender esta proposta como o grande projeto da Nova República, quando sabemos que a lógica da acumulação, sem um controle público, entra em choque com as necessidades sociais.

Por outro lado torna-se necessário alterar o próprio aparelho estatal conformado no autoritarismo, para que ele possa vir a ser permeável ao controle da sociedade.

Um outro ponto importante é que o dever do Estado na garantia dos direitos sociais vai implicar necessariamente no rompimento desta política social restritiva em direção à universalização da cidadania. Ora, parece-nos impossível pensar que tudo isto ocorra mantendo a estrutura atual da previdência, na qual o sistema reduziu-se a uma função bancária de compra de serviços. Por mais que se controlem as fraudes, os desmandos, que se estabeleçam parâmetros e se redirecione os recursos previdenciários, isto tudo ainda são mecanismos limitados, inerentes à estrutura e funções atuais da Previdência Social.

Há que se criar mecanismos mais adequados à nova relação que se propõe estabelecer, para além dos financeiros, que dêem condições de se efetuar uma política social democrática. O controle financeiro é necessário mas não suficiente, tornando-se imprescindível as redefinições de nível jurídico desta nova relação.

Já existem experiências na sociedade brasileira em que serviços essenciais, como os transportes e telecomunicações, são monopólios estatais sendo a prestação de serviços realizada por empresas privadas considerada uma concessão. Neste caso, o serviço é assumido um bem público essencial, permitindo ao Estado mecanismos legais de controle e intervenção sobre os prestadores privados. É necessário avaliar a aplicabilidade destas experiências ao setor saúde.

É claro que o outro lado da medalha é exatamente a democratização do próprio Estado, para que um controle social efetivo seja exercido, de maneira transparente, desconcentrada e descentralizada.

Só assim será possível redefinir a política nacional de saúde de maneira efetiva, atribuindo ao Estado democrático a competência não só de normatização e financiamento, mas de real controle e dever de assegurar a universalização do direito à saúde.

b) As Democracias Possíveis

O caráter da democracia que a sociedade brasileira anseia em construir ainda é uma grande interrogante. A resultante das relações que se colocam hoje na cena política definirá as possibilidades e limites deste processo, e, portanto, do grau e formato da cidadania que se pretende assegurar.

Para Busser Pereira (31) delineiam-se atualmente dois pactos alternativos, um "liberal-burguês" e outro "democrático-popular".

O pacto liberal-burguês teria como base a grande burguesia. Teria apoio decisivo da média burguesia conservadora, inclusive a que pretende ser liberal porque ao mesmo tempo que é democrática, repudia a intervenção do Estado na economia. E teria como massa de manobra os trabalhadores não organizados politicamente. A tecnoburocracia teria também obviamente, um papel no pacto liberal, porque a burguesia necessita de técnicos e administradores, mas seu papel será reduzido, na medida em que a burguesia adota uma posição contraditória em relação ao Estado e às grandes organizações burocráticas.

De um lado, apoia-se nos tecnoburocratas públicos e privados e no Estado para garantir a sua acumulação de capital, de outro, faz a crítica sistemática e apaixonada do estatismo e da tecnocracia".

Este pacto será necessariamente conservador em termos econômicos e sociais, já que pretende mais bem aperfeiçoar a ordem existente do que superá-la. Com relação às classes trabalhadoras, alguns ganhos limitados poderão ser conquistados nas franjas de uma política econômica continuista, mas como decorrência de pressões políticas dos setores organizados e da co-optação das massas sem organicidade chamadas a legitimar governos liderados ao estilo neo-populista.

O pacto democrático-popular "não terá o apoio da grande burguesia, a não ser de alguns setores industriais. Terá amplo apoio na média burguesia progressista, que alia aos valores democráticos as preocupações com justiça social, contará com apoio decidido da classe média tecnoburocrática que administra e coordena as grandes organizações privadas e principalmente públicas".

A participação dos trabalhadores organizados é condição de legitimação deste pacto, que pretenderá mudanças na política econômica a partir da retomada do crescimento econômico e de uma melhor distribuição de renda.

No entanto, é preciso ter clareza de que em nenhum dos dois pactos a classe trabalhadora estará em condições hegemônicas. Ao contrário, a burguesia preserva o controle dos aparelhos ideológicos formadores da opinião pública, e a carência de partidos políticos fortes identificados com a classe trabalhadora inviabiliza a transformação da consciência emergente de cidadão em um projeto político orgânico. Outro fator que sempre atuará contra a formação de uma contra-hegemonia é o legado profundamente autoritário das nossas elites políticas, seja oriundas da burguesia seja a própria burocracia mais progressista.

A questão da cidadania é cada vez mais um espaço crucial na luta política e ideológica, imprescindível para consolidação de uma efetiva transformação democrática. Neste sentido, a luta pela cidadania não será o resultado deste processo mas sim o seu pré-requisito, já que é condição de articulação dos movimentos sociais urbanos e rurais com as reivindicações dos trabalhadores sindicalizados e que definirá as possibilidades da classe trabalhadora integrar ou não um pacto democrático.

O resgate da cidadania iniciou-se recentemente com a extensão do direito de voto aos analfabetos e deverá prosseguir com a alteração do código de trabalho e da Lei de Greve. No entanto, só se consolidará com a ampliação universal dos direitos sociais, fato que, além de definir uma nova situação para os trabalhadores, implicará na alteração do modelo econômico de desenvolvimento e na reposição da questão da autonomia nacional.

NOTAS E BIBLIOGRAFIA

- (1) O'DONNELL, Guillermo - "Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Cidadania" in COLLIER (org.) O Novo Autoritarismo na América Latina. RJ, Paz e Terra 1982.
- (2) CARDOSO, F. Henrique - Autoritarismo e Democratização.
- (3) WEFORT, F. - Por que a Democracia? SP, Brasiliense, 1984.
- (4) COUTINHO, C. Nelson - A Democracia como Valor Universal. SP, Ed. Ciências Humanas, 1980.
- (6) "El pluralismo del que habla el Partido Comunista Italiano considera la amplitud de las alianzas entre fuerzas sociales diversas - y no carentes de contradicciones entre sí - que es preciso realizar para derrotar al capitalismo monopolista considera necesario que tal pluralidad se exprese también en el plano político, en una pluralidad de partidos. Que se exprese en el plano cultural. Así, el pluralismo exige una pluralidad de instituciones estatales, en cooperación y en pugna entre sí (parlamento, consejos regionales, municipales, consejos de barrio, instituciones democráticas de base en los lugares de trabajo). Pero tal pluralismo es un medio y un objetivo de lucha. En lugar de contradecir la hegemonía del proletariado, la exige, como guía para la construcción de la alianza de esta pluralidad de fuerzas sociales, políticas y culturales" GRUPPI, L. "La Propuesta del Compromiso Histórico" - in: El Compromiso Histórico, vários autores, Barcelona, Ed. Grupo Editorial Grigalbo, 1978.
- (7) FALLETO, E. "Opciones Democráticas en América Latina - Temas y Problemas. Cendes, Venezuela, mimeo, 1981.
- (8) BRESSER, Pereira L. - Pactos Políticos do Populismo à Redemocratização. SP, Brasiliense, 1985. p. 111
- (9) BOBBIO, N. Qual Socialismo ? Discussão de uma Alternativa. RJ, Paz e Terra, 1983, p. 32
- (10) Ibidem, p. 79

32.

- (11) Citado em SPOSATI e outros - Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. SP, Cortez, 1985. p. 35
- (12) PEIRANO, M. "Documentos e Identidade Social - Reflexões sobre Cidadania no Brasil" in: Série Antropologia Social nº 30, Brasília, 1982, p. 3
- (13) LANDI, Oscar - "Sobre Languages, Identidades y Ciudadanias Políticas" in: AECHNER, Norbert e outros - Estado y Política en América Latina, México, Siglo Veintiuno, 1981, p. 174.
- (14) MARSHALL, T.H. - Cidadania, Classe Social e Status. RJ, Zahar, 1967,
- (15) BUCI-GLUCKSMAN, C. - Gramsci e o Estado. RJ, Paz e Terra, 1980, p. 79
- (16) MARSHALL, T.H. - op. cit., p. 63-64.
- (17) As referências históricas foram baseadas no trabalho de RIMLINGER, G. - Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. New York, John Wiley and Sons Inc., 1971.
- (18) ABRANCHES, S. - "The Politics of Social Welfare in Latin America". IUPERJ, RJ, mimeo.
- (19) BOBBIO, N. - op. cit. p. 59-63
- (20) INGRAO, P. - As Massas e o Poder. SP, Brasiliense, 1980, p. 107.
- (21) OFFE, Claus - "A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização". In: Revista DADOS. RJ, vol. 26, nº1, 1983, p. 41
- (22) O'CONNOR, J. - USA: A Crise do Estado Capitalista. RJ, Paz e Terra, 1977, p. 167.
- (23) BRUNHOFF, S. - E'tat et Capital - Recherches sur la Politique Economique. Paris, Maspero, 1976.

- (24) CARVALHO, J.M. - "Repúblicas e Cidadanias" in: Revista DADOS, vol. 28, nº 2, 1985, p. 147.
- (25) LACERDA, M. - A Evolução Legislativa do Direito Social Brasileiro. RJ, Nova Fronteira, 1980.
- (26) ROMANELLI, O. - História da Educação no Brasil. RJ. Vozes, 1982.
- (27) BASTOS, M. Vilela - "O Estado e a Saúde do Povo" in: Revista Paulista de Hospitais.
- (28) SPOSATI e outros - op. cit.
- (29) Ver a respeito das questões tratadas neste item:
- FLEURY TEIXEIRA, S.M. "Assistência Médica Previdenciária - Evolução e Crise de Uma Política Social" - Revista Saúde em Debate, 1980, nº 9.
- _____ - "Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira - Revista DADOS, vol. 27, nº 3, 1984.
- _____ - "Reorientação da Assistência Médica Previdenciária : um passo adiante ou dois atrás? Revista de Administração Pública. Jan/Mar, 1985, vol. 19 nº 1.
- (30) Citação da conferência do jurista Prof. Domélio Aquino, promovida pela ABM em 18/06/85. Salvador.
- (31) BRESSER PEREIRA, op. cit. p. 194/203