

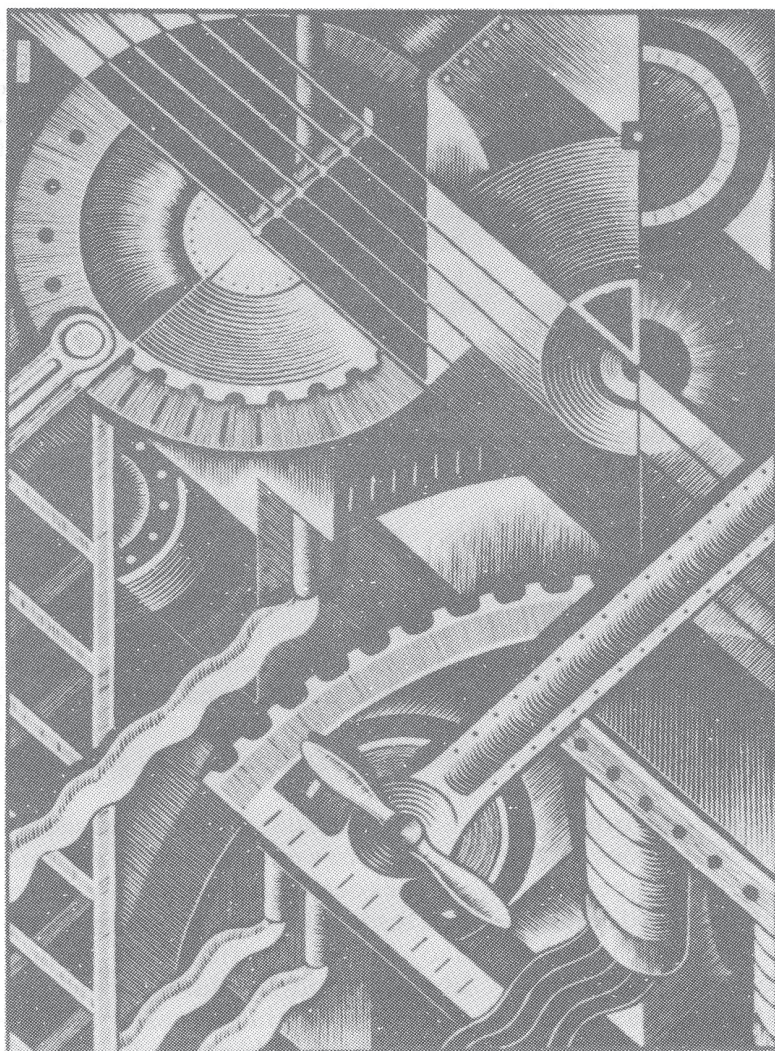
SÔNIA M. DRAIBE

As políticas sociais e o neoliberalismo

Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas

Pelo menos três ordens de razões dificultam a identificação das proposições neoliberais em matéria de política social.

Em primeiro lugar, estão os motivos de ordem propriamente teórica: o neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Esta ideologia dominante é principalmente composta por proposições práticas e, no plano conceitual, reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, “reinventando” o liberalismo mas introduzindo formulações e propostas muito mais próximas do conservadorismo político e de uma sorte de darwinismo social distante pelo menos das vertentes liberais do século XX. E ainda mais: estes “ingredientes” compõem-se di-



Liberalismo/Neoliberalismo

SÔNIA M. DRAIBE é professora do Instituto de Economia e diretora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp.

ferentemente, produzindo muitos e distintos neoliberalismos, a ponto de dificultar a própria auto-identificação dos que em princípio perfilariam estas correntes.

Em segundo lugar, o reconhecimento torna-se difícil porque as próprias proposições neoliberais vêm-se modificando no tempo, principalmente no que diz respeito às responsabilidades públicas e estatais em questões como educação, combate à pobreza, ou crescimento sustentado, desenvolvimento de novas tecnologias, ampliação da competitividade das economias nacionais, etc. Há mesmo quem diga já ter se iniciado o ocaso do neoliberalismo. Inegavelmente, pelo menos naquilo que é veiculado pelas agências multilaterais, novas ênfases vêm se registrando e por várias razões, entre elas a sua atualização aos novos tempos e teses da administração Clinton.

Finalmente, o que talvez constitua a mais forte das razões, é que muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo não são, efetivamente, monopólio daquela tendência, nem mesmo das fontes originais em que parece nutrir-se. Ao contrário, fizeram ou fazem parte de ideários democratas ou socialistas, circunstancialmente apagados pela onda neoliberal. Esta apropriação resulta numa estratégia eficiente de predominância ideológica, conferindo aparente originalidade e força persuasiva a esta corrente que terminou, por exemplo, por reclamar exclusividade sobre quaisquer propostas de modernização social e política. Diga-se de passagem que a condição dessa apropriação é que o neoliberalismo confirma tendências profundas de modificações da sociedade, apreendidas a seu modo pelos setores politicamente colocados à direita do espectro político, mas obviamente também reconhecidas pelos que, à esquerda, identificam e advogam transformações sociais e políticas.

Este artigo toma estas três ordens de dificuldades como ponto de partida para o exame e a discussão das concepções neoliberais sobre as políticas públicas de corte social. Limita-se, portanto, tão-somente a um dos campos em que o neoliberalismo tem atuado, deixando de lado seja a questão filosófica mais geral envolvida nas concepções de justiça social, sejam os outros domínios das políticas públicas, em particular o referente à economia. O quadro de referência é a região latino-americana e as propostas de reestruturação de programas sociais que, sob orientação neoliberal, vêm

sendo divulgadas pelas agências multilaterais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial, o BID, a Cepal, e foram ou estão sendo ensaiadas pelos governos latino-americanos.

OS LIBERAIS DE ONTEM E DE HOJE E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Não há um corpo teórico neoliberal específico, capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político. As “teorizações” que manejam os assim ditos neoliberais são geralmente emprestadas do pensamento liberal ou de conservadores e quase que se reduzem à afirmação genérica da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivadamente, do Estado mínimo, entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos.

O neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras de intelectuais de reconhecida competência. Mereceu mesmo, até agora, pouco esforço de exposição sistemática, com algumas exceções que podem ser encontradas no campo da economia. É antes um *discurso* e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas. É essa sua característica que conduz Thérét a qualificá-lo como “... sistema de receitas práticas para a gestão pública” (Thérét, 1990).

De fato suas proposições são sobretudo *práticas* e enraizadas em algumas afirmações de valores que passaram a retratá-lo. Desde logo, está a referência a *idéias* e não a *interesses*: afirmando recusar a tese liberal da política pluralista ou conduzida pelo jogo dos interesses através de seus advogados e *lobbies*, mas também pretendendo superar mecanismos políticos típicos da vida democrática, o tecnocratismo neoliberal declara-se atuar movido por idéias e valores distantes e acima dos particularismos, corporativismos e populismos de toda a ordem, forma de redução do interesse geral a algumas concepções do que seja “moderno”, “flexível” e “eficiente”.

Poder-se-ia dizer, com Schneider (1989), que estas idéias e valores compõem um ambiente particular, espécie de “cultura da solução de problemas”: idealizando a especialização e a competência, a ideologia

neoliberal projeta uma cultura política “despolitizada” na aparência, movida pela busca de soluções ágeis e eficientes. Eficiência e eficácia são portanto os corolários dessa ideologização da ação prática.

A aparente desideologização da política se traduz em regras de ação que tenderam a substituir, afinal, os argumentos, e divulgaram essa mentalidade, constituindo, elas sim, a marca da sua identificação, repetidas quase que ventrilocamente em todo o mundo:

“Em lugar de ideologia, os neoliberais têm conceitos. Gastar é ruim. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. Precisamos de parcerias, não de governo forte. Falem de necessidades nacionais, não de demandas de interesses especiais. Exijam crescimento, não distribuição. Acima de tudo, tratem do futuro. Repudiem o passado. Ao cabo de pouco tempo as idéias neoliberais começam a soar como combinações aleatórias de palavras mágicas” (Schneider, 1989, p. 7).

Finalmente, está a tese do *Estado mínimo*. O Mercado constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia, repetida já suficientemente para que não necessitemos nela nos deter. Basta aqui registrar, seguindo a inspiração de Goodin (1988), que no universo de regras práticas em que se move o neoliberalismo o argumento do Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: principalmente no que diz respeito à sua responsabilidade social, afirma-se tão somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado.

Mas é por tudo isso, então, que o neoliberalismo é um simulacro do liberalismo americano em que se inspira. Intellectualmente, grande distância separa este tipo de visão das formulações de um Daniel Bell, de um Burnham ou de Michael Sandel. (O primeiro até mesmo se qualifica como neoconservador, ao distinguir-se das atuais versões deformadas do liberalismo.) Mas também e obviamente de Rawls ou de comunitaristas como Walzer (Mulhall & Swift, 1992). No tocante à política social, estariam sem dúvida mais próximos de conservadores como Gilder (1981), Charles Murray (1984) ou Nathan Glazer (1988), em geral qualificados como integrantes da

Nova Direita americana (Goodin, 1988).

Mas, sem dúvida, a classificação política dos neoliberais é tarefa complicada. Referindo-se aos Estados Unidos, Daniel Bell afirma ser difícil sua tradução para termos políticos porque existem, no diagrama neoliberal, pelo menos dois eixos que se entrecruzam. Um deles é um eixo econômico dividido pela Esquerda e a Direita. O outro é um eixo cultural dividido por tradicionalistas e modernistas. Além disso, os que são da esquerda ou da direita em termos econômicos nem sempre são modernistas de esquerda ou tradicionalistas de direita na temática cultural (Bell, 1988).

Paradoxalmente, em termos políticos e de política econômica, o neoliberalismo encarnado principalmente na nova elite do Partido Democrata conhecida como a “classe de 74” (Schneider, 1989) - manifesta-se explicitamente como a negação do *sistema liberal* americano. Afinal, aquele sistema que prevaleceu entre os anos 40 e 60 nos Estados Unidos, agora exorcizado pelos democratas, repousava em “... um consenso que compreendia uma orientação internacionalista, uma crença na economia keynesiana e na política social do *New Deal* de Roosevelt, e um domínio patriarcal dos protestantes brancos de origem anglo-saxônica” (*Simpósio*, 1987, p. 2) (1). E apoiava-se sobretudo na concepção de uma cidadania enraizada menos na comunhão política nacional, antes nas instituições nacionais de um *Estado neutro*, aquela estrutura legal que garante o direito ao bem-estar sem entretanto inibir as formas concorrentes através das quais os grupos de interesses buscam atingi-lo (2). Afinal, a crítica mais acerba dos neoliberais ao Estado iniciou-se pelo ataque ao Estado de bem-estar social, ampliando-se posteriormente para abranger toda a concepção keynesiana de intervenção pública na economia. Contra o Estado neutro advoga-se o Estado mínimo; opostamente àquela concepção de cidadania, reforçam-se as teses e movimentos de mobilização de mecanismos pseudo-unificadores presentes na comunidade, no espírito nacional, sorte de revitalização conservadora onde se enraizaria a “modernização” (leia-se redução ou “simplificação”) das instituições.

Também no domínio das políticas sociais, o fôlego teórico neoliberal é bastante reduzido. Suas proposições compõem, negativamente, um conjunto de argumentos de ataque ao Estado de bem-estar social e,

1 O paternalismo dos liberais tradicionais e a defesa do *establishment*, distinguindo-o do antipaternalismo e do *antiestablishment* dos neoliberais, é aneddoticamente relatado por Schneider: “Na opinião do Senador Tom Harkin, o liberalismo tradicional era paternalista”. Os liberais tradicionais sempre disseram: Está doendo? Tem algum problema? Ora, podemos arranjar um programa para cuidar. Eles não perguntavam: Por que está doendo? Que há de errado com o sistema que faz você sofrer? Talvez tenhamos de mudar um pouquinho esse sistema” (Schneider, 1989, p. 8).

2 Segundo Michael Sandel, “O Estado neutro é a noção de que os imensos compromissos sociais, políticos e econômicos do Estado de bem-estar social deveriam justificar não a idéia de que a nação abraça uma compartilhada concepção do bem, mas a idéia de que uma sociedade justa é aquela que não tenta impor aos seus cidadãos qualquer concepção especial do bem. Um Estado neutro não tenta cultivar virtudes cívicas. Nem vincula as obrigações da província social a um sentido de comunhão nacional ou de compromisso cívico. Procura, ao contrário, uma estrutura legal que fica neutra entre concepções concorrentes do que seja uma boa vida. Os indivíduos e os grupos são simplesmente entregues aos seus próprios interesses e valores desde que estes se conciliem com semelhantes liberdades para os outros” (Simpósio, 1987, p. 5).

positivamente, um conjunto de propostas de reformas dos programas sociais, movendo-se sobretudo num campo mais prático de prescrições para as políticas públicas no setor social. Se quisermos identificar a argumentação geral e mais consistente que fundamenta tanto os ataques quanto as recomendações, melhor será registrar teses mais clássicas sobre o papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, logo, sobre a natureza e escopo das políticas sociais.

Embora rigorosamente não possa ser considerado nem um liberal clássico nem um neoliberal, Milton Friedman (1977) expõe com clareza o núcleo da argumentação que vem sendo repetida, com menos nitidez e competência, pelos neoliberais ou pela nova direita. *Capitalismo e Liberdade* parte da tese de que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais, e é este princípio que afasta qualquer tipo de intervenção que afete coercitivamente o livre exercício da vontade individual. Por esta razão, o Estado não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores. Ora, os programas sociais - isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado - constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia.

Para Friedman, o exemplo mais claro das distorções que os programas sociais públicos introduzem pode ser encontrado nos sistemas previdenciários de caráter compulsório: principalmente em relação às aposentadorias para os idosos, estes sistemas impoem um padrão perverso de redistribuição de renda entre os beneficiários, penalizando principalmente os trabalhadores jovens de altos rendimentos, já que o benefício não depende da situação econômica do beneficiário, mas sim da idade de entrada no programa. Também quando os *déficits* dos sistemas previdenciários, tão comuns, são financiados com recursos fiscais, promoveriam a seu ver uma injustificável redistribuição. Outra característica negativa adviria do fato de que a tecnificação e a maior complexidade dos sistemas previdenciários em geral estão associadas, em primeiro lugar, à existência de burocracias que passam a favorecer desnecessariamente sua própria expansão; em segundo lugar, à crescente impossibilidade de que o Congresso exerça efeti-

vo controle sobre o sistema previdenciário. No plano da liberdade individual, a provisão do Estado implica a coerção à liberdade de escolha e por isso tende a ser menos eficiente que a provisão privada. Ainda na sua opinião, o caráter compulsório dos sistemas previdenciários públicos provoca uma perda da livre disposição sobre a renda, representando portanto uma "ditadura benevolente". No plano moral, tais sistemas minam a responsabilidade dos jovens para com os velhos, levando-os a não mais se responsabilizarem pelo cuidado com os idosos. Dadas todas estas características e impactos negativos, Friedman advoga que a previdência social deva estar inscrita numa concepção de *seguro social* individualmente contratado e gerido, em sistema de capitalização, por empresas para tanto especializadas.

O sistema previdenciário constitui apenas um exemplo. De fato, para Friedman e seus seguidores, é o próprio Estado de bem-estar social - o sistema de políticas sociais - o responsável por muitos ou quase todos os males que nos afligem e que têm que ver com a crise econômica e o papel do Estado (3). Com efeito, para estes liberais o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do *déficit* público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a consequente diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de "gângues" e a criminalização da sociedade. Portanto, além da ortodoxia em matéria de política econômica (com a devida contenção do crédito, a retomada do equilíbrio orçamentário, a diminuição dos tributos e das regulações sobre as empresas), a proposta liberal significa o corte no gasto social e a desativação dos programas sociais públicos. A ação do Estado no campo social deve ater-se a programas assistenciais - auxílio à pobreza - quando necessários, de modo complementar à filantropia privada e das comunidades. Mesmo assim, os programas de auxílio à pobreza não devem ser dirigidos a *grupos específicos*, para não provocar distorções no mercado. O imposto de renda negativo constitui, para Friedman, o mecanismo por excelência para atender aos indivíduos pobres, sem desestimular o trabalho.

Não é o caso, aqui, de discutir as limitações e anacronismos desse liberalismo a

À DIREITA,
MICHAEL SANDEL

3 As mais conhecidas teses sobre a crise do Welfare State, nas suas versões neoliberais e progressistas, podem ser encontradas em Draibe & Henriques, 1988.



outrance de Friedman. Mas não podemos deixar de lembrar que, afinal, as políticas e programas do Estado de bem-estar social vieram corrigir situações de desigualdade, pobreza e perda de renda, exatamente aquelas tipicamente geradas pela economia de mercado, nas suas “naturais” oscilações e crises. Por outro lado, as economias maduras, assentadas sobre os modos fordista e neofordista de produção, tiveram, entre as bases de sustentação do seu crescimento e da ampliação do consumo de massas, o fundo público mobilizado pelos programas sociais. Nas suas primeiras versões, as propostas neoliberais para as políticas sociais repetiram sem crítica ou alterações, mas com uma certa dose de cinismo, os anacronismos e as limitações dos liberais de primeira hora. Entretanto, algumas modificações vêm se registrando nesse universo ideológico e convém anotá-las.

DESLOCAMENTOS RECENTES NO INTERIOR DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL

É próprio das ideologias recobrirem com opacidade o real, mas também dele nutrirem-se, sob pena de perderem sua eficácia. O neoliberalismo não tem fugido a esta regra: suas teses e inflexões guardam certo paralelismo com o movimento real das economias e sociedades contemporâneas.

Desde meados dos anos 70, simbolicamente tendo como ponto de partida os dois choques do petróleo, desencadeia-se um movimento de instabilidade da economia capitalista, acompanhado por um profundo processo de transformações produtivas, da envergadura de uma “terceira revolução industrial”.

No primeiro momento - no início dos anos 80, se se quiser - diríamos de modo resumido que tal movimento foi percebido principalmente nas suas dimensões negativas - a falência econômica, atribuída em grande parte a um Estado em crise, a um esgotado padrão de regulação econômica. As dimensões da transformação produtiva e os acelerados graus de redução do tempo de trabalho nela embutidos, de um lado, e, de outro, os desafios à elevação da competitividade das economias apoiadas nas novas tecnologias e na globalização financeira - tais dimensões vieram a ser melhor percebidas e estimadas num segundo

momento, do final dos 80 em diante.

A ideologia neoliberal que acompanhou e praticamente “dirigiu” este movimento também teve ênfases e variações nas suas teses e propostas, segundo aqueles dois momentos. Na primeira fase, pode-se afirmar que foi basicamente defensiva, suas “recomendações” visando superar a crise pela negação dos princípios social-democratas de regulação econômico-social.

No segundo momento, a ênfase maior tem sido posta nos vetores de políticas que podem sustentar o crescimento apoiado na elevação da competitividade sistêmica, e no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais, condizentes com as características das novas tecnologias.

O neoliberalismo, no que concerne às políticas sociais, também vem alterando suas proposições ou pelo menos as ênfases e prioridades, segundo aqueles dois momentos indicados. De início, nos momentos mais agudos da crise, o redirecionamento da política social quase que se resumia às propostas de corte do gasto social, à desativação dos programas, à efetiva redução do papel do Estado nesse campo. Com muito pouca sofisticação e quase nula reflexão, além de repetir os argumentos *gerais* de Friedman, as proposições no campo social foram basicamente aquelas que inspiraram os governos Thatcher e Reagan: as tentativas de desestabilização dos pilares do Welfare State, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, “assistencializando” - isto é, retirando do campo dos direitos sociais - muitos dos benefícios e, quando puderam, privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais. Na base de tal “redirecionamento” estava a vontade de quebrar a espinha dorsal dos sindicatos e dos movimentos organizados da sociedade.

Nos países latino-americanos, submetidos (ou em vias de) aos rigores dos ajustamentos macroeconômicos e à devastação social que vêm provocando, a receita neoliberal pareceria estar contida no conjunto de prescrições de reformas dos sistemas de proteção social, orientadas para a sua privatização, descentralização, focalização e programas (fundos) sociais de emergências. O “modelo chileno” passou a ser difundido como o caminho exitoso para reformular o papel do Estado na área social. Mais à frente, discutiremos essas

teses. Merece registro, entretanto, o fato de que foram muito poucos os programas sociais efetivamente reformados, na região. E alguns o foram em sentido inverso ao preconizado pelo neoliberalismo, já que integravam muito mais a agenda de reformas dos processos de democratização também experimentados pela região. É verdade que muito pouco sucesso tiveram, seja pelas próprias restrições impostas pela crise, seja pelo contínuo bombardeio ideológico a que são submetidos, em geral sob a acusação de populismo, desperdício, etc.

Tenho a impressão de que nestes primeiros anos dos 90 modificou-se em parte a agenda neoliberal de reformas dos programas sociais, e esta alteração está relacionada com os desafios da modernização e da melhoria da competitividade sistêmica das economias, na busca da integração internacional e do crescimento sustentado.

Já no liberalismo de Friedman, duas áreas de ação pública no campo social se justificavam, a de segurança e justiça, por um lado, e a de educação básica, por outro. Na primeira, tratava-se de canalizar a autoridade e os recursos estatais para a garantia da estabilidade e da segurança social; na segunda, e de acordo com o ideal liberal, tratava-se de igualar as oportunidades: reconhecendo as diferenças entre os indivíduos, ampliar o campo de oportunidades dos mais desfavorecidos, de modo a que pudessem competir menos desigualmente com os demais. Na sua base, a sociedade se organizaria, assim, sobre um dado patamar de equidade.

O investimento nos *recursos humanos* e, em consequência, o reforço às políticas sociais de educação, saúde e infra-estrutura social voltaram a fazer parte da agenda de reformas e de redirecionamento do gasto social, mesmo daquela do neoliberalismo. Ainda pouco explícita, esta ênfase parece reverter, em parte, as teses sobre diminuição do papel do Estado, de um lado, e focalização e seletividade, de outro, pelo menos no que se refere à educação e à saúde.

Vale a pena reconstruir todo o argumento. Desde logo, ele se apóia na confirmação da profundidade da onda de inovações técnicas, organizacionais e financeiras que se vêm propagando nas economias avançadas. Para além da descrição das transformações produtivas em curso, importante é reforçar o centro da tese sobre as novas exigências para a mão-de-obra: dada a apro-

ximação entre gestão e controle dos fluxos de produção, à base das novas tecnologias, a mão-de-obra deve ser antes de tudo *educada* e sua educação deve apoiar-se no desenvolvimento da capacidade lógico-abstrata para decodificar instruções, calcular, programar e gerenciar processos. Somente assim será capaz de inovar e assimilar rapidamente as contínuas e rápidas inovações a que está sujeita.

Ora, as bases institucionais do investimento em recursos humanos estão relacionadas com as redes públicas de educação básica e secundária, assim como com os programas universais de saúde coletiva, prevenção de doenças e atenção primária. Redes e programas, como se sabe, próprios da ação estatal e muito pouco adequados a modificações do tipo focalização ou privatização.

Se essas diretrizes se firmam no cenário do Primeiro Mundo, por duas ordens de razões passam também à cena nas novas estratégias de crescimento que se vêm desenhando na América Latina.

Há, em primeiro lugar, razões de ordem econômica que propõem a eliminação da pobreza, através de políticas que, de forma duradoura, capacitem os setores destituídos a produzirem e adquirirem independência, inclusive do assistencialismo emergencial. Essa estratégia parte do reconhecimento de que a pobreza, o não-acesso de vastas camadas da população a bens e serviços básicos, agravou-se, constituindo hoje *entrave* à modernização das economias e a sua conversão a formas mais descentralizadas, mais abertas, mais adaptáveis e dinâmicas do ponto de vista tecnológico. Em outras palavras, as reformas estruturais devem ser também e logo acompanhadas de reformas sociais que contribuam para sua sustentação.

Mas a eliminação da pobreza, a diminuição dos graus mais gritantes de desigualdade e a ampliação do acesso das camadas desfavorecidas aos benefícios do crescimento econômico *constituem também condição da estabilidade política*. Em outros termos, a estabilidade dos ajustamentos estará comprometida se os piores desequilíbrios sociais não forem eliminados, antes mesmo de se transformarem em desequilíbrios políticos. E uma das formas mais eficientes de investimento social, principalmente em países como os da América Latina, se faz através de políticas de crescimento e de políticas ativas de emprego. Em outras pa-

lavras, seja para educar a força de trabalho nos novos termos exigidos pela modernização e progresso, seja para a erradicação da pobreza que retarda o progresso e introduz instabilidade política, a nova agenda de reformas de programas sociais tende hoje a perder o viés apenas negativo do primeiro momento e a juntar ao ideário de “modernização neoliberal” algumas das lições ou tradições do passado. A proposta cepalina de *transformação produtiva com equidade*, de 1991, apareceu já com tal conotação. Documentos recentes de outras agências vêm insistindo na importância dessa “nova fase de reformas”, que volta a colocar a questão social se não no centro, ao menos em lugar de destaque entre as preocupações.

A AGENDA DE REFORMA DOS PROGRAMAS SOCIAIS: OS NEOLIBERAIS E OS OUTROS

Não basta registrar tais inflexões nas prescrições neoliberais de políticas sociais. Parece-nos útil insistir no fato de que o neoliberalismo leu e lê, *a seu modo*, transformações profundas das sociedades contemporâneas, também apreendidas, *de outro modo*, por outras correntes e concepções. Por isso mesmo, certas propostas que pareceriam constituir seu figurino particular não foram nem são monopólios desta tendência. Se algum mérito teve até agora o “pensamento” neoliberal neste campo, talvez tenha sido o de exigir argumentos mais explícitos e refinados de correntes intelectuais progressistas. Para demonstrar esse argumento, discuto a seguir uma tese, a da *renda mínima*, e três propostas, a *descentralização*, a *privatização* e a *focalização* dos programas sociais, tidas como constitutivas da agenda neoliberal de reformas dos programas sociais na América Latina.

DO IMPOSTO NEGATIVO À RENDA MÍNIMA GARANTIDA

Neoliberais e outros vêm criticando a forma estatizada de produção e operação dos serviços sociais e, em seu lugar, tem ganhado força um mecanismo substitutivo, o da dispensa da *renda mínima em dinheiro*. De fato, pode ser detectada, tanto no

plano das concepções normativas quanto na prática de muitos Estados contemporâneos, uma tendência a substituir parte da canastra de bens e serviços sociais, principalmente aqueles ditos “pessoais”, por uma alocação direta de recursos em dinheiro. E engana-se aquele que pensa ser esta forma a mera expressão de tendências neoliberais ou conservadoras.

Sem dúvida, tanto a ancoragem teórica quanto a lógica subjacente à proposição de uma *renda mínima garantida* têm origem *liberal* (4). Para os liberais, mas claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conservadores, a renda mínima (em geral e na sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão-somente aos desfavorecidos um certo grau de segurança social, a política social sendo então pensada de modo *residual*, apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar *via* mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. Mas expressa também, na argumentação conservadora contemporânea, uma dada estratégia de reorganização dos sistemas de proteção social, o Estado concentrando na renda mínima seu papel, e reservando ao setor privado os outros serviços, inclusive aquele dos seguros sociais. Muitos foram os nomes que tal concepção de renda mínima recebeu; lembramos aqui o de *imposto negativo*, *renda mínima diferencial* ou o de *dividendo social*, formas todas de conceber um mínimo de auxílios aos necessitados, mas respeitando-se um dado teto superior que, como diria Friedman, indicaria o limite além do qual tenderia a haver desestímulo ao trabalho (Euzeby, 1987 e 1988).

Entretanto, este é tão-somente um dos significados da renda mínima. No campo progressista, proposições desta natureza vêm respondendo a um outro tipo e nível de argumentação e justificativa, a do *reforço da solidariedade social*, fundada sobre as *novas bases da produtividade e economia do trabalho*.

O argumento, em resumidos termos, parte da tese de que, nas condições atuais de crise, mudanças tecnológicas e reorganização do tempo do trabalho social, muitos são os desdobramentos advindos dos fortes impulsos à redução do trabalho, principalmente quando esse processo não é acompanhado por preventivas medidas de política social e econômica: eliminação de postos de trabalho, diminuição do volume do

4 É o liberal Thomas Paine sempre lembrado como o primeiro defensor da idéia de um direito à renda absolutamente incondicional, mais tarde seguido por Herbert Spencer e Henry George. Para estas e outras referências a posições liberais e socialistas de defesa do direito à renda mínima ver A. Gorz (1981) e Van Parijs (1987).

emprego, marginalização e desemprego, aumento das possibilidades de redução da jornada, etc. No que se refere ao campo das políticas sociais, aqueles processos tendem a produzir impactos negativos sobre a integridade dos sistemas de proteção social, introduzindo severas rupturas entre os que são empregados e portanto gozam de proteção e os tantos que não estão ou não vão entrar mais no mercado de trabalho e, por isso, ou estão precariamente protegidos, ou não gozam de qualquer proteção social do tipo tradicional, passando a integrar o mundo dos desvalidos, demandantes das políticas e programas de tipo assistencial.

Mas esta ampliação do âmbito e escopo da política assistencial estaria a indicar, então, uma outra dimensão daqueles processos: *o de que estariam sendo alteradas as bases mesmas sobre as quais foram edificados os sistemas contemporâneos de proteção social, o seguro social assentado na relação salarial*. Em outras palavras, estaria havendo uma dissociação entre aqueles termos que estiveram antes associados como fundamento do Estado de bem-estar: *emprego-renda-contribuição/seguro social-benefícios proporcionais*. Dito de outro modo, estaríamos frente a uma tendência e simultaneamente à possibilidade de dissociação entre a renda auferida no e pelo trabalho e os benefícios sociais distribuídos pelo Estado. Numa versão distinta, diríamos que parte crescente da renda de cada um estaria tendendo a se formar independentemente da participação individual na esfera produtiva.

A *renda mínima garantida* expressaria, segundo o argumento progressista, esta nova forma de conceber a distribuição da riqueza social. Uma nova forma de *solidariedade social*, apoiada no enfraquecimento da ligação anterior entre renda e quantidade/duração do trabalho, pode ser instaurada: a um nível básico, a renda mínima garantida, ao lado dos seguros sociais, reforçaria os laços de solidariedade entre os cidadãos - empregados ou não - agora sob esta forma de "salário da exclusão social" ou "salário-cidadania", fortalecendo assim a eficácia redistributiva do sistema de proteção social. Na sua manifestação material mais pura, esta possibilidade assumiria a forma de uma *alocação universal de recursos* ou a *basic income da tradição anglo-saxã*, que substituiria o *conjunto básico de benefícios sociais (com exceção dos serviços de saúde)*, devendo ser atribuída a to-

dos os cidadãos, individualmente, independentemente de contribuição prévia e de condições familiares particulares (5).

Além de assinalar o sentido mais geral das tendências de transformação do mundo contemporâneo, o argumento progressista é enriquecido por outros desdobramentos. De um lado, alimenta-se da mudança de concepção de justiça social. De um ideário de *justiça comutativa*, preconizando que a cada um se dê o equivalente ao que contribuiu para criar, desloca-se para o ideário de uma *justiça (re)distributiva*, entendendo estar assegurado a cada um o *direito* de participar da riqueza geral, seja qual for a contribuição particular com que compareceu para sua criação. Ganha aqui sentido a idéia da renda mínima como "renda social" ou "salário social", de caráter universalista, como dissemos antes, já que destinado incondicionalmente a todos os cidadãos.

De outro lado, e ainda no plano ideológico, a justificativa da forma dinheiro para alocação da renda mínima municia-se de argumentos do ideário libertário e autonomista contemporâneo que, criticando os modos burocratizados, tuteladores, controladores, hierarquizados e autoritários de operação dos serviços sociais estatais, sugerem uma ampliação da liberdade dos indivíduos e das famílias para buscarem a alternativa de serviço social que lhes aprover, uma vez previamente financiados pelo Estado através daqueles recursos em espécie. É principalmente no campo dos chamados "serviços sociais pessoais", como por exemplo a guarda de crianças pequenas ou o cuidado com idosos, inevitavelmente atravessados por laços afetivos, ou no campo de serviços que, por sua natureza, são distribuídos discretamente, que tal argumentação vem encontrando desenvolvimento. Garantida a "gratuidade" dos serviços - uma vez que se mantém o financiamento público distribuído sob a forma de recurso em dinheiro - estariam os indivíduos e as famílias livres para escolherem as prioridades, as formas e os tipos de serviços que lhes parecerem os mais necessários e convenientes, "comprando-os" onde estiverem e de quem, sob sua perspectiva, melhor os vender (6).

A tese da renda mínima não se reduz, portanto, ao modelo neoliberal de reestruturação institucional das políticas sociais, tendo na verdade sido defendida e argumentada por setores que se enquadram antes em ideários socialistas ou, como que-

5 É bastante rica, desde meados dos anos 80, a discussão europeia sobre a alocação universal ou a *basic income*, resposta progressista aos ataques conservadores e neo-liberais ao *Welfare State*. De um certo modo, pretende-se, com a tese da alocação universal, explorar novas pistas de reestruturação da proteção social. Um passo concreto foi inclusive dado com a constituição do BIEN - Basic Income European Network -, entidade cuja direção participam especialistas como Claus Offe e Peter Ashby. Além dos conhecidos trabalhos de Gorze e Euzéby, ver o número especial da *La Revue Nouvelle*, 1985.

6 A alocação universal ou a *basic income* assumem, na prática, diferentes modalidades, mais ou menos generosas. Em dez países estudados (nove europeus, fora a França, e os EUA), Van Parijs identificou sete que já contavam com a renda mínima garantida. Apesar da variação de montantes e condições, em todos encontram-se pelo menos três pontos comuns: seu caráter universal, duração ilimitada, sua assimilação a um direito (com a consequente ausência de entraves humilhantes e submissões a arbitrariedades administrativas). Van Parijs, 1988, p. 25.



rem alguns, "pós-social-democratas". Se diferença de concepção deve ser registrada, será aquela anotada por Goodin, a de que, no primeiro caso, tratar-se-ia do máximo que deverá ser provido pelo Estado e de que, no segundo caso, trata-se do mínimo a ser garantido pelo Estado. Diferença, como se verifica, concernente à natureza mesma do sistema de proteção social que se quer advocar.

A REESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS:

A DESCENTRALIZAÇÃO, A FOCALIZAÇÃO E A PRIVATIZAÇÃO

Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos. É nesse exato contexto que gostaríamos de discutir a questão.

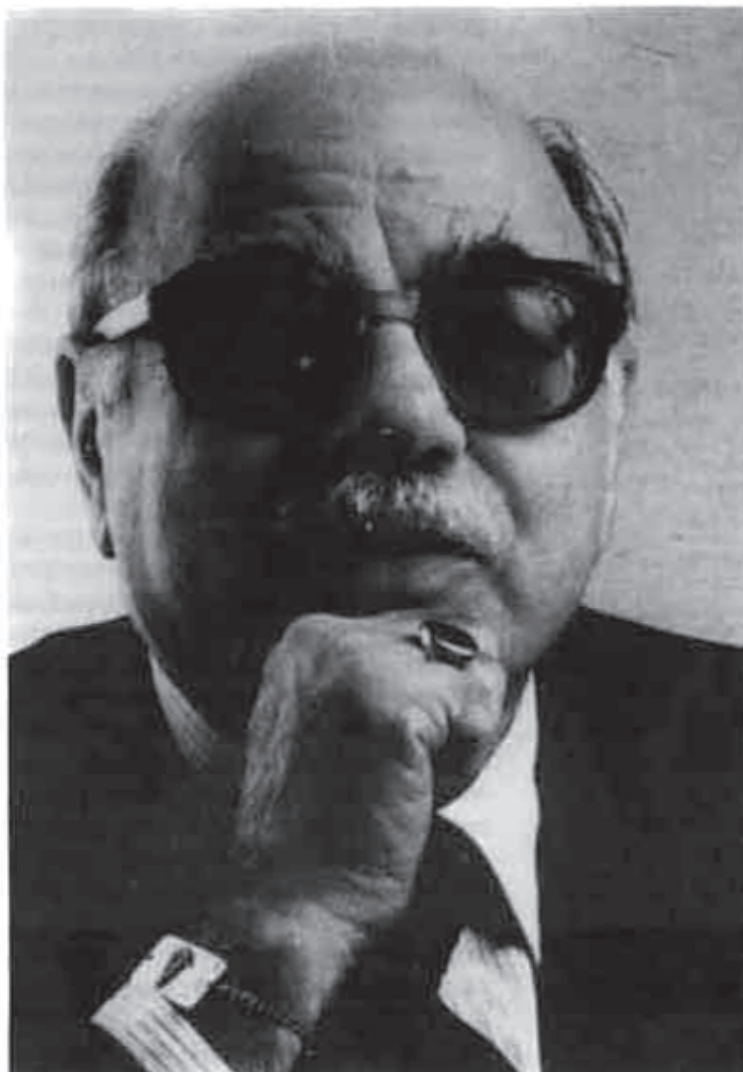
Rapidamente, podemos caracterizar cada um desses princípios orientadores, tal como foram justificados. Como registra Issuani (1990), a *descentralização* é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais.

A *focalização*, por sua vez, significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, *seletivamente* escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Dois tipos de justificativas apóiam esta tese: aquela de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e *tão-somente* no campo da assistência social, e a que argumenta com o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social; conseqüentemente deve-se redirecionar este gasto, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população.

Finalmente, a *privatização* "...entendida como deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los" (Issuani, 1990, pp. 7-8).

Uma outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais. No plano dos mecanismos de operação, múltiplas são as formas de se proceder à *privatização* dos serviços sociais públicos:

À ESQUERDA
WALTER DEAN
BURNHAM, ABAIXO
DANIEL BELL



- a transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos;

- a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas ("privatização implícita"); reduções (em volume, capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado ("privatização por atribuição");

- o financiamento público do consumo de serviços privados - através de contratação e terceirização, reembolso ou "indenização" dos consumidores, *tickets* e "vales" com pagamento direto aos provedores privados, etc.;

- formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo (Starr, 1989).

Estas teses e princípios logo deixaram entrever os problemas e dilemas que traziam embutidos. E isso principalmente no cadinho de experiências por que vem passando a região latino-americana.

O neoliberalismo dos primeiros tempos da crise esteve pouco preocupado com razões de justiça social, e suas justificativas voltaram-se sobretudo para as questões do volume e principalmente da eficácia do gasto social. Por outro lado, as propostas e medidas de redirecionamento do gasto social, definidas numa situação de crise, desemprego e queda de renda, logo tiveram que se haver com um novo (ou revivido) problema, o da *pobreza*, a velha e a nova, postas pela crise e agravadas pelos tipos de ajustamento econômico pelos quais se optou.

No que diz respeito às concepções de justiça social, sem dúvida aí se localizou um dos dilemas mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Passaram-se a confrontar, de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor e, de outro, o receituário neoliberal concebido segundo aqueles princípios de *seletividade e focalização* das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura com compromissos de gratuidade e de *privatização* dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.

Ora, é justamente em face da questão

da pobreza que a discussão dos princípios de justiça que orientam as políticas sociais tem conduzido a certos dilemas - alguns falsos, outros reais -, em particular os que levam a se oporem concepções universalistas de políticas a desenhos do tipo seletivo e focalizado de programas especialmente dirigidos à população pobre. O que assume contornos de tensão é que a crise atual e as reestruturações que sob ela se processam põem como possibilidade a ampliação do direito social, *através da universalização de programas e a multiplicação de políticas não-contributivas*. Mas, ao reduzir os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, exigem também opções, seleção de políticas e prioridade a alguns de seus beneficiários, o que teoricamente contradiz a tendência à universalização anteriormente afirmada.

Em outras palavras, é também no espaço da concepção distributiva de justiça que se arma o argumento dos oponentes do neoliberalismo de que o gasto público e as políticas sociais, para ganharem força redistributiva e compensatória da desigualdade social, devem privilegiar as camadas pobres da população. Em face das já existentes desigualdades e do agravamento da pobreza, é como se estivéssemos passando de uma concepção do tipo "dar tudo cada vez mais a todos" - uma forma de expressar a visão universalista, associada a direito social - à expressão "dar mais a quem tem menos", modo de exprimir prioridade à população carente, seletivamente escolhida pelo foco da política e dos programas sociais.

Em termos mais simples, tudo isso se traduz na questão dos montantes e volumes de recursos (ou bens e serviços) que podem e devem ser distribuídos, quando de um lado se quer e se supõe o direito universal da cidadania àqueles bens e, de outro, se quer e se supõe privilegiar, no gasto social, os segmentos mais pobres da população. E, obviamente, enganoso seria afirmar ser sempre possível a conciliação desses dois critérios de justiça social.

Mas, sem dúvida, há divergências entre formas conservadoras, socialmente regressivas, de uma parte, e formas progressistas, de outra, em organizar, a partir deste argumento, os programas sociais voltados à população pobre. Aqui, o exemplo da América Latina é precioso.

Efetivamente, tem feito parte da proposta neoliberal de ajustamento econômi-

co dos países latino-americanos a tese de que, diante dos níveis atuais de pobreza e carência e em face dos esperados resultados sociais negativos do tipo de ajustamento que se propõe (recessão, desemprego, baixos salários, etc.), programas dirigidos à população pobre tendem a se tornar inadiáveis, até porque se constituirão também em mecanismos de alívio às tensões e modo de evitar convulsões sociais mais sérias. Um “ajustamento com face humana” foi a expressão que se cunhou para melhor refletir esta tese (Cornia & Jolly & Stewart, 1987). Em termos mais concretos, tais projetos envolvem as seguintes propostas: redirecionamento do gasto social; subsídios para alimentação e nutrição; programas de emprego mínimo e busca de “formas alternativas” de produção e operação de serviços sociais (mutirões, ajuda mútua, etc.), tudo isso, enfatizemos uma vez mais, focalizado sobre a população pobre e tendendo a compor os chamados “programas de emergência”.

Em geral a *reorientação do gasto social público*, querendo responder a reais distorções de sua alocação e das socialmente perversas apropriações de seus benefícios, concretiza-se em propostas de alteração da estrutura de tarifas dos serviços, taxando-as de modo progressivo em relação à renda, ou, mais recentemente, buscando a recuperação dos custos - ou seja, que sejam pagos seus custos pelos que podem pagá-los. Mais freqüentemente, concretiza-se em esforços de concentração dos recursos em determinados *tipos de programas* (as cestas básicas alimentares, por exemplo, ou programas comunitários ou do tipo autoconstrução de habitações populares) e certos ditos *grupos de risco*, na maioria das vezes o grupo materno-infantil para o qual são dirigidos programas de atenção à saúde e de suplementação alimentar (leite, cestas alimentares, controles nutricionais, vacinação, etc.). Outra forma menos generalizada mas em geral componente desta estratégia de proteção aos pobres ao longo do período de ajustamento é constituída por *programas de emprego de emergência*, em geral na construção civil e/ou na manutenção da infra-estrutura pública, em troca de algum tipo de remuneração mínima.

Sob diferentes perspectivas tem sido criticada a insuficiência desta estratégia, a primeira delas sendo a constatação dos poucos ou nulos resultados que até agora produziu no tocante a minorar as condições

de vida da população pobre. Mas consideremos também os outros argumentos.

Difícilmente alguém negaria a necessidade de programas de emergência para socorrer as populações miseráveis. Entretanto também se tem afirmado que o próprio tipo de política econômica de “ajustamento” deve contemplar as raízes mais estruturais da miséria e da pobreza, abrindo um espaço distinto para as políticas sociais, não redutíveis aos programas de emergência, assistenciais e em geral levados a cabo sob forma assistencialista, clientelista, sem qualquer referência a direitos sociais da cidadania.

Também os efeitos socialmente injustos de tal modelo têm sido identificados:

“Dado que as propostas de focalização e privatização se dão no marco de agudas desigualdades sociais, elas contribuem para consolidar a desigualdade. Por um lado, cria-se um sistema privado de serviços sociais de alto nível, financiado pelos estratos de melhores rendas e cujo acesso a eles é restrito. Por outro, se estabelece um sistema estatal de assistência social, de exíguo orçamento, já que os estratos de renda mais alta não contribuem com ele, que distribui somente alguns serviços básicos à porção indigente da população” (Cepal, 1988, p. 5).

Mais ainda, sabe-se que a focalização proposta pelo neoliberalismo tem tido grandes possibilidades de se transformar em uma espécie de neobeneficência - desta vez a cargo do Estado e não das damas de caridade, como a conhecíamos anteriormente, assinala Issuani.

Entretanto, focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem assim ser considerados - monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão.

Em outras palavras, têm havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política voltada para as populações pobres e que, no seu desenho, envolve de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como exclusivos do neoliberalismo. Reconhecendo a gravidade da situação social, de um lado, e a insuficiência de propostas como a do receituário de políticas compensatórias ao ajuste, o

que se preconiza é *um radical programa de erradicação da pobreza* - forma muito mais ambiciosa e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade das políticas sociais, simultaneamente à modernização dos grandes subsistemas de saúde e de educação básica, estes sim de corte universalista.

Também a privatização ou distintas formas de “desestatização” vêm integrando propostas originadas em setores progressistas. Em outros termos, novas parcerias entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo vêm sendo concebidas para a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, na busca de mecanismos mais ágeis e eficientes de atender as demandas da população. Claramente, estão aí envolvidas certas formas de privatização, tais como mecanismos de reembolso ao usuário, subvenções e subsídios, contratação de terceiros, etc. (7).

É longo o rol de inovações que vêm sendo experimentadas na região latino-americana, confirmando estas *mudanças nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais*. O seu significado maior são profundos processos sociais que tendem à alteração das relações entre o Estado e o Mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro, dos equipamentos sociais. As assim chamadas “formas alternativas” - os mutirões, 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) - são 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 ONGs - Organizações Não-Governamentais - no encaminhamento das políticas sociais. Ora, esses processos expressam formas novas de sociabilidade, indicando um reordenamento das relações destas partes da Sociedade com o Estado e a Economia: ali onde antes predominavam o Estado ou o Mercado (ou os seus vários “mix”), um espaço passa a ser ocupado por estas novas formas da “solidariedade social” ou, se se quiser, por uma ampliação da autonomia dos setores organizados da sociedade.

O reconhecimento das alternativas socialmente progressistas de reordenamento das políticas sociais não suprime a crítica

ao enfoque seletivo e focalizado, principalmente quando dissociado de controles e garantias públicas e associado a práticas privatizantes *stricto sensu*. Certas experiências mostraram que, se assim levados a cabo, introduzem uma precariedade e descontinuidade muito grande na política social, tendendo a assistencializá-la, além de abrir amplo espaço à arbitrariedade dos que decidem sobre a “necessidade” dos beneficiários, verificada através de testes de meios. Também não se pode desconsiderar a estigmatização dos beneficiários nem se pode deixar de fazer referência aos descaminhos que teoricamente saudáveis processos de descentralização podem sofrer, sempre que não acompanhados por adequados mecanismos de repasses de recursos e de organismos centrais capazes de, a cada momento, reduzir os graus de desigualdade individual, social e regional que podem estar sendo acentuados pela descentralização. Finalmente, é preciso se alertar para a profunda segmentação da cidadania que pode ocorrer através da duplicidade da política social: uma política para os pobres (em geral uma pobre política) ao lado de uma política para os ricos (em geral, rica, sofisticada e muitas vezes também financiada com recursos públicos).

Mas do lado contrário, também a concepção universalista de políticas tem merecido críticas que não devem ser descartadas ligeiramente. Desde logo porque, na crise, tende a impedir o estabelecimento de prioridades *no interior* da política social. Também porque é, na maioria das vezes, associada a exagerados graus de estatismo, burocratismo, institucionalismo e, principalmente, corporativismo - uma vez que a plena garantia dos direitos pareceria estar assegurada tão-somente quando os programas sociais fossem realizados em instituições públicas gratuitas, mas extremamente porosas aos interesses organizados. Como se sabe, o caráter gratuito, uniforme e geral do fornecimento de certos bens e serviços sociais por si só não garante o acesso dos beneficiários, nem impede a introdução de distorções, tais como o acesso de grupos já privilegiados (e que dispõem, portanto, de recursos e informação) da população, em detrimento dos mais necessitados.

Como reorganizar a agenda de reformas da política social na América Latina? No passado recente, nossos países foram palco de experiências de sinal até mesmo trocado de redirecionamento das políticas

7 Referindo-se aos múltiplos mecanismos e arranjos possíveis nos movimentos de privatização em ambos os sentidos, Bendick cita um survey que identificou: contratação, *franchise*, subsídios e subvenções, reembolsos, voluntariado, auto-ajuda, introdução de novas regulações e taxas, encorajamento e ampliação da autoridade de firmas privadas, redução e/ou ajuste da demanda por serviços através da introdução de algum tipo de pagamento, mesmo parcial, dos consumidores (“fees”, tickets moderadores), busca de auxílio temporário do setor privado, formação de associações público-privadas para a exploração dos serviços. Na polémica sobre privatização dos serviços sociais, o autor, francamente favorável à privatização da distribuição, opta pela segunda forma - bens e serviços coletivamente financiados através de fundos públicos e distribuição privada mediante autorização e licenças (*empowerment*), por entender-las mais fortemente apoiadas nas tendências de comportamento de longo prazo da demanda, nos EUA, resistentes tanto às formas tradicionais de provisão apenas pública dos programas de *welfare*, quanto ao primeiro tipo de privatização mediante forte redução do papel do Estado. Cf. Marc Bendick, “Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to Be Taken Seriously”, in S. Kamerman e A. Kahn, op. cit., pp. 97-121.

sociais. Foi alvo da estratégia conservadora (neoconservadora, liberal, neoliberal) de conceber as políticas sociais voltadas para a pobreza, na crise e ao longo das políticas de ajustamento.

Experimentou também ensaios que se pretendiam socialmente progressistas de conceber e implementar políticas visando a *erradicação da pobreza* e não meramente de *auxílio emergencial aos pobres*, nos movimentos de reformas atrelados aos processos de democratização que nossos países viveram durante os 80. É certo que a gravidade da crise vem solapando muitos desses intentos, concorrendo para que os resultados sejam até muito parecidos, embora originados por programas e concepções distintas: afinal, mais que reformas e reestruturações de monta, o que a região vem sofrendo é um acentuado processo de deterioração dos serviços sociais públicos,

a par do empobrecimento da população.

Por isso mesmo - porque ainda está em pauta a formação de um adequado programa de reforma das políticas e programas sociais na América Latina - a discussão que nos interessou realizar tem procedência. Ou seja, nos termos da agenda liberal de reformas dos programas sociais, nos 80, muitas das teses substantivas foram, antes e depois, endossadas por outras correntes político-ideológicas; apenas o pensamento simplista poderia concebê-las como mais uma das manifestações da hegemonia neoliberal. Mas os resultados socialmente desastrosos da última década fazem com que permaneça aberta a agenda de reformas sociais e a busca de concepções alternativas de reorganização da proteção social. Alternativas aos modelos vigentes de justiça social e redistribuição da riqueza, o dos neoliberais tanto quanto o dos outros.

BIBLIOGRAFIA

- BELL, Daniel. "Os Dilemas do Liberalismo", in *Diálogo*, nº 3, vol. 21, 1988.
- CEPAL - Divisão de Desenvolvimento Social. "El Desarrollo Social en los Años Noventa: Principales Opciones", *paper* apresentado no seminário *Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa*, San Jose, Costa Rica, 1988.
- CORNIA, G. A.; JOLLY, R.; STEWART, F. "Adjustment with a Human Face", in *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Unicef, vol. 1, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- DRAIBE, S. M. e HENRIQUES, W. "Welfare State", Crise e Gestão da Crise: um Balanço da Literatura Internacional", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, vol. 3, 1988, pp. 53-78.
- DRAIBE, S. M. *Política Social e Pobreza no Brasil: Diagnóstico e Perspectiva*, mimeo., 1991.
- . *Brasil: o Sistema de Proteção Social e suas Transformações Recentes*. Cepal, Santiago, 1992.
- EUZEBY, Chantal. "Le Revenu Minimal Garanti: Expériences et Propositions", in *Revue Internationale du Travail*, vol. 126, nº 3, mars-juin/1987, pp. 281-306.
- . "Le Revenu Minimum Garanti: une Formule en Gestación", in *Revue Droit Social*, nº 3, mars/1988, pp. 262-71.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo, Arte Nova, 1977.
- GILDER, G. *Wealth and Plenty*. New York, Basic Books, 1981.
- GLAZER, Nathan. "Os Limites da Política Social", extrato, in *Diálogo*, nº 2, vol. 23, 1990, trad. de S. C. de Paiva.
- GOODIN, Robert E. *Reasons for Welfare*. N. Jersey, Princeton Univ. Press, 1988.
- GORZ, A. "L'Allocation Universelle: Version de Droite et Version de Gauche", in *La Revue Nouvelle*, 1981, pp. 419-28.
- ISSUANI, A. "Crisis, Estado y Opciones de Política Social", *paper* apresentado no seminário *Estado, Economía e Saúde*, OPS-Udual-Unicamp, 1990.
- MULHALL, Stephen e SWIFT, Adam. *Liberals & Communitarians*. Oxford, Blackell, 1992.
- MURRAY, Charles. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York, Basic Books, 1984.
- SCHNEIDER, W. "Compreensão do Neoliberalismo", in *Diálogo*, nº 1, vol. 23, 1990, trad. de J. L. Dantas, 1989, pp. 2-9.
- SANDEL, M. "Simpósio - Os Dilemas do Liberalismo", in *Diálogo*, nº 3, vol. 21, 1988.
- STARR, P. "The Meaning of Privatization", in KAMERMAN, Sheila; KAHN, Alfred (ed.). *Privatization and the Welfare State*. New Jersey, Princeton Univ. Press, 1989, p. 24.
- THÉRET, B. "Néo-Libéralisme, Inégalités Sociales et Politiques Fiscales de Droite et de Gauche dans la France des années 1980: identité et différences, pratiques et doctrines", *paper*, CNRS/IRIS, Paris, 1990.
- VAN PARIJS, Ph. "Quel Destin pour l' Allocation Universelle?", in *Futuribles*, nº 106, janv./1987, pp. 17-31.