

"CRISE" CONJUNTURAL DAS POLÍTICAS "SOCIAIS" OU DE REFERENCIAIS?

*Odaci Luiz Coradini**

Introdução

Apesar de estarem referidas as análises de material empírico realizadas em trabalhos anteriores (CORADINI, 1989), este artigo, pela disponibilidade de espaço e até por seus objetivos, necessariamente tem um caráter um tanto genérico e ensaístico. Ou seja, trata-se de destacar alguns dos determinantes estruturais que, ao que tudo indica, estão na base da recorrentemente destacada atual "crise" das políticas "sociais".

O argumento principal é no sentido de que, mais que uma "crise de caixa", estão presentes invariantes que extrapolam em muito a atual conjuntura, seja no que tange às condições econômico-financeiras adversas, seja a atual gestão político-administrativa dessa escassez. Isso não significa que o quadro conjuntural de estagnação econômica e seus reflexos financeiros, bem como os interesses e os objetivos da atual coalização político-partidária dominante, não tenham o efeito de atualizar e até de dramatizar esses invariantes. Porém, muito mais que uma "crise de caixa" numa conjuntura específica, o que está em pauta são as condições sociais e políticas da formulação e da implementação desse tipo de política num país como o Brasil, razão pela qual praticamente não são mencionados indicadores econômicos conjunturais neste texto.

Políticas "sociais", interesses particulares e (in) compatibilização de referenciais

Como é sabido, qualquer política governamental e, portanto, também as ditas políticas "sociais", em sua formulação e implementação, estão respaldadas em determinados referenciais ideológicos, que lhes dão consistência e as compatibilizam com

* Mestre em Ciências Políticas pelo DCP da UFMG e Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional da UFRJ.

o conjunto das políticas. Ainda que tanto a "invenção" e a formulação como a implementação de qualquer política se constituam num processo conflituoso, a viabilidade desse processo requer, pelo menos, que haja um mínimo de articulação entre os diferentes referenciais gerais em jogo e os interesses que os respaldam (interesses setoriais, corporativos, profissionais, político-partidários, etc.) em luta.¹ A própria noção de políticas "sociais" sempre esteve vinculada a essa possibilidade de formulação de "soluções" de "problemas" através de um mínimo de consenso sobre alguns temas específicos que possam ser pactuados e, por outro lado, através disso, do ponto de vista das elites dirigentes e dos agentes do Estado, se tornaria possível manter o nível dos conflitos sociais num grau tolerável.

Esse tipo de proposição, no entanto, foi elaborado com base no que teria ocorrido nos países centrais e, principalmente, com seu direcionamento no sentido do Estado de Bem-Estar no período Pós-Guerra. No que tange a situações como a dos países latino-americanos, embora também tenham havido esforços no sentido da formulação de abordagens que dessem conta da complexidade e das especificidades do processo de reformulação e implementação das políticas governamentais, ainda se está muito longe de poder dar conta de modo cabal de sua dinâmica e "racionalidade".²

Apesar disso, alguns aspectos são evidentes e estão diretamente vinculados a essa situação de permanente "crise" nas políticas "sociais" (além de outras "crises" também permanentes). Esses aspectos estão vinculados tanto às condições sociais macroestruturais que se formaram historicamente em países como o Brasil, como às condições especificamente políticas e culturais em que esse tipo de política se insere. Isso não decorre do fato elementar de se tratar de um país formado historicamente com base na escravidão e no latifúndio. Para o que está em pauta, mais importante ainda é o fato de nunca ter havido qualquer ensaio de reforma sócio-econômica e, por outro lado, ter ocorrido uma urbanização rápida e desordenada, em descompasso com uma industrialização parcial.

Dentre outros ingredientes que um tratamento menos genérico incluiria, os efeitos dessas condições resultam naquilo que análises de situação como a de regiões do sul europeu Pós-Guerra caracterizam como "modernização" sem "desenvolvimento", porém com alguns agravantes. Em primeiro lugar, porque, no caso brasileiro, nem chegou a se formar uma "reforma de bem-estar", com investimentos significativos nesse sentido, que caracteriza aquelas situações periféricas de países europeus.³ Em

¹ Sobre essas noções e sua utilização na análise de políticas públicas, simultaneamente como um processo "intelectual" de construção e imposição de referenciais de interpretação da realidade social, e, por outro lado, decisório, de alocação de recursos, ver, particularmente, Jobert e Muller (1987).

² Para esse esforço de elaboração de uma abordagem que contemple as especificidades sociais e do Estado na América Latina e seus efeitos nas políticas governamentais, ver, especialmente, Ozlak & O'Donnell (1974). Para uma análise especificamente sobre a inexistência de um padrão que desse coerência às políticas públicas no Brasil, ver Schmitter (1971).

³ Sobre esse ponto, ver Schneider *et al* (1977).

segundo lugar, porque, ao contrário dessas regiões européias, não se dispõe de um mercado de trabalho extra-regional que possa absorver parte da população "marginalizada".

Essas características sócio-econômicas genéricas têm efeitos concretos diretos nas políticas "sociais", que, de modo combinado com outros elementos sociais e políticos, estão na base da referida "crise" permanente desse tipo de política, e isso por uma série de razões que merecem ser sumariamente elencadas. Primeiramente, porque — se bem que o enfoque marxista, segundo o qual as políticas "sociais" se explicam meramente por suas relações com as necessidades de reprodução da força de trabalho de acordo com os requerimentos do capital, seja uma visão reducionista e unilateral — não se pode negar que os interesses quanto às condições de reprodução (econômica, social e política e, inclusive, biológica) das classes trabalhadoras se constituam num dos determinantes desse tipo de política. Acontece que, no que tange à situação brasileira, as condições das classes dominadas frente ao mercado de trabalho e mesmo de produção social não apenas são extremamente heterogêneas, como, em boa medida, quantitativamente desnecessárias frente ao mercado formal de trabalho. E, depois, vinculadamente a isso, essas desigualdades sociais extremas — que não se restringem às condições sócio-econômicas, mas envolvem também as relações de dominação cidade—campo, a inserção no mercado formal de trabalho e sua hierarquização, as relações diferenciadas e desiguais com o poder político e as burocracias públicas, etc. — se traduzem nas políticas "sociais" em inserções específicas e mesmo em exclusões. Ou seja, não é apenas o fato de que, nas condições brasileiras, a "cidadania regulada" e a inserção nas políticas de seguridade social dependem do reconhecimento oficial da "profissão",⁴ mas as próprias condições sociais, culturais e políticas para a construção e imposição da legitimidade "profissional" e social são extremamente diferenciadas e hierarquizadas.

Desigualdade absoluta, inexistência de consenso e conflitos de referenciais

Isso tudo tem, dentre outras, pelo menos três conseqüências para a referida "crise" permanente desse tipo de política. Em primeiro lugar, frente ao grau de desigualdade social e aos princípios em que se baseia a dinâmica da política brasileira, têm sido impossíveis a formulação efetiva e a objetivação dos princípios que respaldam os referenciais das ditas políticas "sociais", isto porque a objetivação efetiva de qualquer política que se pretenda "social" requer, no mínimo, a noção dos limites das

⁴ Para uma abordagem de políticas "sociais" no Brasil com base na idéia de "cidadania regulada", ver Santos (1979)

desigualdades que essas políticas pretenderiam reduzir, além dos meios institucionais de sua operacionalização. Em segundo lugar, não apenas devido à inexistência de uma noção de "cidadania universal", mas principalmente ao grau de corporativização extremado que sempre esteve vinculado a esse tipo de política desde seu início, na década de 20, se tornou uma estrutura de inclusão—exclusão na inserção e distribuição de benefícios, que é exatamente o inverso da estrutura de posições sociais e de suas relações com os poderes públicos; ou seja, os grupos e categorias melhor situados social e politicamente o são também nessas políticas. Em terceiro lugar, como é sabido, a dinâmica da política brasileira sempre esteve respaldada em relações de patronagem e de clientelismo. Acontece que a referida impossibilidade de formulação e de objetivação dos referenciais que respaldariam as políticas "sociais" tende, numa situação como esta, a expandir essas relações de patronagem e de clientelismo também em sua formulação e implementação.

Vale a pena detalhar um pouco esses tópicos, tendo em vista situá-los relativamente àquilo que se convencionou designar como a atual "crise" das políticas "sociais", particularmente as de saúde e de previdência. Como é sabido, qualquer política, inclusive as "sociais", se respalda em determinados referenciais, dos quais se originam seus princípios e critérios de classificação da realidade e sua legitimidade (JOBERT, MULLER, 1987; JOBERT, 1985). No caso das políticas "sociais", esses princípios e critérios, sancionados juridicamente (e, portanto, garantidos pelo Estado), dão origem aos respectivos "direitos" e "obrigações" da população abrangida ou "enquadrada", e, ao contrário do que supõem os jusnaturalistas, não existe uma definição "substantiva" ou intrínseca de "direito" ou de "justiça". A institucionalização desses princípios ou critérios apenas consagra juridicamente o estado das relações de força entre os interesses em jogo em uma determinada conjuntura, ao mesmo tempo em que torna estatutária a relação dessa população com o conjunto da sociedade.⁵

Em situações como a brasileira, no entanto, existem algumas peculiaridades que devem ser destacadas. A principal é que, como país não apenas econômica, mas culturalmente dependente, mais que um processo de "invenção" de "problemas" e respectivas "soluções" que vão surgindo conforme o estado das relações de força na dominação social e política, o que ocorre são a "importação" e a "adaptação" de referenciais. Conseqüentemente, forma-se uma espécie de superposição de referenciais, contraditórios entre si, com chances desiguais de institucionalização e de implementação efetiva. Ou seja, não se trata apenas do processo "normal" de lutas pela elaboração de referenciais e de definições da realidade social e a da imposição de sua legitimidade, com seus "problemas" e "soluções", o que acontece sempre que há alguma política "social", mas de uma multiplicidade de princípios de definição e de legitimação, parcial e desigualmente institucionalizados, o que torna inviável um mínimo de coerência político-administrativa para esse tipo de política. Daí seu caráter tão "dinâmico", com suas "crises" permanentes.

⁵ Ver, particularmente, Lenoir (1986).

"Previdência" versus "seguridade social" e suas implicações

Ainda que não se disponha de espaço para evidências empíricas detalhadas, cabem pelo menos algumas indicações gerais. Durante todo o período das Caixas, desde 1923, passando pelos posteriores Institutos e mesmo durante o período pós-unificação dos organismos públicos vinculados às políticas de saúde e previdência, até a promulgação da Constituição de 1988, essas políticas estavam respaldadas na noção de "previdência". Ou seja, uma noção baseada no princípio "contratual", sendo que, nesse caso, haveria uma espécie de "contrato" entre o "assegurado" e o Estado. Conseqüentemente, os "benefícios" decorreriam das "contribuições", e o Estado entraria como uma espécie de garantia. Em síntese, trata-se de uma relação muito próxima da estabelecida na previdência privada. Porém, na medida em que, apesar de essa noção respaldar a concepção dessas políticas, no mesmo período havia também aporte de recursos públicos, além de se formar um sistema previdenciário seletivo e restrito a algumas categorias profissionais relativamente privilegiadas, os resultados sociais tendiam a ser regressivos, visto que o conjunto da população contribuía indiretamente (MALLOY, 1986).

Todavia a mudança do princípio de definição, objeto de lutas há muito tempo⁶ e juridicamente consagrada na Constituição de 1988, não contribuiu para uma melhor "racionalização" desse tipo de política, e esse é o ponto que interessa mais diretamente para o que está em pauta. Acontece que foi consagrado juridicamente o princípio da "seguridade social", ou seja, um princípio segundo o qual o Estado, em sua relação com o "cidadão", é "responsável" por determinadas "garantias" (dentre as quais, para o que está em pauta, principalmente as vinculadas às situações de "doença", "invalidez", "velhice" e "morte", ou seja, quando a própria reprodução biológica está em jogo), mas sem condições políticas e institucionais para a implementação efetiva desse arcabouço legal e dos princípios que representa. A formulação de noções como a de "seguridade social" e seus correlatos, tais como a noção de "direitos", evidentemente é o resultado de um processo de lutas, e, como mencionado, sua consagração jurídica reflete um pacto de acordo com o estado das relações de força de uma determinada conjuntura, mas a objetivação desse tipo de noção, através da implementação de políticas governamentais, requer alguma proximidade entre o "país legal" e o "país real".⁷ A permanente desarticulação entre essas duas dimensões

⁶ Para uma boa descrição dessas lutas, ver Malloy (1986), particularmente p.123-150 e *passim*, ainda que, nesta e, mais ainda, em outras publicações suas, haja muito de normativismo, ao caracterizar, por exemplo, a "participação" da população nessas políticas como positiva, em oposição ao seu pólo negativo, a "cooptação".

⁷ Sobre as condições sociais para a objetivação de regras jurídicas (além, obviamente, dos trabalhos de Weber), ver Bourdieu (1986). Para uma análise da subordinação das regras formais da burocracia aos interesses e a moral particulares, no caso da Itália, ver Stirling (1968). A título de curiosidade, é interessante notar que um dos que posteriormente ocuparam inclusive o cargo de ministro, (Chiarelli), já em 1972, ao abordar a legislação do FUNRURAL, a via como um passo no sentido da "seguridade social", superando-se, assim, as bases "contratuais" ("contribuição" versus "benefícios"), o que, em sua ótica, facilitaria o advento do "neocapitalismo", ordem social defendida pelo mesmo. Ver Chiarelli (1972).

da dinâmica social tem uma série de efeitos naquilo que, em geral, é designado como "crise" das políticas "sociais".

Em primeiro lugar, a implementação de noções como a de "seguridade social" supõe a "universalização" de alguns "direitos" básicos, visto que está vinculada à noção de "cidadania", que, por sua vez, supõe algum tipo de "igualdade", por abstrata que seja. Em segundo lugar, supõe também a definição do lugar desse tipo de política no conjunto da estrutura do Estado e de suas políticas, visto que os "direitos" e os "benefícios" já não estão respaldados apenas nas "contribuições", mas também na relação do indivíduo com o Estado na condição de "cidadão". Por fim, em terceiro lugar, requer uma definição e distinção entre os aparatos administrativos e financeiros e, por outro lado, a gestão da implementação dessas políticas. Ocorre que a consagração jurídica de noções como a de "seguridade social" e a de "universalização" de determinados "benefícios", sem essas condições e definições, acabou acrescentando novos estrangulamentos aos já historicamente existentes. Se, anteriormente, políticas como as de saúde e previdência social eram seletivas e restritas, sendo essa seletividade respaldada no próprio arcabouço institucional, com a introdução da "universalidade" o principal efeito foi tornar menos funcional essa seletividade, visto que o acesso aos "benefícios" continuou sendo seletivo, com a diferença de que o formalismo jurídico das leis restritivas anteriores, em boa medida, foi substituído pelas coalizações políticas, com base no "compromisso" ou "acordos de cavalheiros".

Dito em outras palavras, passou-se a dispor de uma noção de "seguridade social" que, por definição, contém alguns elementos de "universalidade", juridicamente consagrada. Mas, por outro lado, a particularização extremada dos interesses e dos mecanismos institucionais em jogo e a indefinição de regras e práticas de gestão também "universais" impedem a objetivação dessa noção. Deve ser destacado, no entanto, que esse particularismo, que impede que haja um mínimo em comum para a operacionalização de noções como a de "seguridade social", não é exclusividade de nenhum dos interesses organizados em jogo e nem se restringe aos aparelhos de Estado e a suas respectivas facções burocráticas, sendo, ao contrário, o resultado de intensas lutas corporativas de categorias profissionais historicamente melhor posicionadas.

Tomando-a de modo genérico, a história do conjunto de organismos vinculados de algum modo às políticas "sociais" no Brasil e particularmente às de saúde e previdência pode ser resumida num processo de progressiva expansão e centralização político-burocrática, que passa pela extinção das antigas Caixas e Institutos, criação do Ministério da Previdência Social em 1974 e do Sistema Nacional de Previdência Social em 1977, etc. Porém esse processo de centralização, que envolveu lutas inter e intraburocráticas durante décadas (MALLOY, 1986), não encontrou resistência apenas nas burocracias públicas e nas suas vinculações com a política partidária e nos interesses contrariados pela existência de políticas governamentais de previdência, tais como os das companhias seguradoras. Um dos principais focos de resistência foram as categorias de "assegurados", com uma posição privilegiada no sistema restritivo anterior, e esses interesses contrariados não se restringiam ao esquema de representação sindical no período "populista", em amálgama com a política partidária de trocas recíprocas de favores político-clientelísticos através da previdência social. Os próprios privilégios

relativos de categorias em seu conjunto (bancários, etc.) estavam em jogo. Conseqüentemente, não parece surpreendente que, durante a ditadura militar, ou seja, quando uma determinada ordem burocrática se impunha com mais força, foi possível institucionalizar essa centralização (MALLOY, 1986, p.129-136)⁸.

Se bem que não seja possível se entrar aqui no histórico e nos detalhes factuais desse processo de expansão e centralização burocrática dos aparatos institucionais vinculados às políticas "sociais", é necessário destacar algumas de suas contradições, para se poder discernir as origens e as determinantes de suas "crises" permanentes, inclusive a atual. Como já mencionado, a fonte principal dessas "crises" são as indefinições contidas nessas políticas, resultantes da inexistência de um referencial que as respalde e possibilite um mínimo de coerência em sua implementação e, conseqüentemente, a incorporação de um grau muito elevado de referenciais de ordem diversa, que não conseguem formar o consenso necessário e a operacionalidade. Essa incorporação contraditória de referenciais e definições de ordem distinta, no entanto, está contida tanto no arcabouço institucional encarregado da implementação desse tipo de política como nos critérios de classificação e "enquadramento" da população atingida e de seus respectivos "direitos".

No que tange ao arcabouço institucional, com a substituição dos antigos Institutos pelo Sistema Nacional de Previdência Social em 1977, num processo de centralização, mas também de expansão por adição (MALLOY, 1986), formou-se uma rede institucional baseada em princípios de legitimação, recrutamento e arrecadação e distribuição de recursos financeiros e objetivos oficiais completamente distintos. Desse modo, não foi somente a magnitude dos montantes financeiros (maior orçamento da União), destacada freqüentemente, e o número do pessoal ocupado que se tornaram expressivos para os padrões brasileiros, mas a multiplicidade de princípios de legitimação e justificativas (ou "objetivos" oficiais) e interesses particulares ou corporativos em jogo. Por exemplo, essa rede institucional, que, com algumas alterações de siglas após a Constituição de 1988 e mudanças formais posteriores, continua atualmente, abarca: organizações estruturadas predominantemente com base em princípios de ordem burocrática, como o antigo INPS; outras com vinculações mais diretas com as ideologias e as lutas que perpassam o campo e a corporação médica, como o então INAMPS; organizações respaldadas basicamente em princípios ideológicos originados na "caridade" ou nas filantropias pública e privada, onde se amalgamam princípios de legitimação que englobam desde o "humanismo cristão" de agentes de igrejas ou militantes de "movimentos sociais" até o mundanismo de representantes de elites políticas locais, tais como as "damas", como é o caso da LBA, da FUNABEM, etc.

É claro que, no discurso oficial, é até possível encontrar justificativas para esse tipo de divisão institucional de funções, com base, por exemplo, nas características da

⁸ Para uma análise econômica dessas mudanças, ver Coutinho e Salm (1986) e, no que tange às políticas de assistência médica, McGreevey *et al* (1986).

"população objeto" e sua classificação. Assim, por exemplo, o INPS e seu substituto teriam como população-alvo os "assegurados" pela previdência social; a FUNABEM, os "menores"; a LBA, os excluídos da previdência social; e assim por diante. Ou seja, com base em critérios que classificam a população conforme seu grau de "miserabilidade", por idade, por grau de morbidade, por suas relações com as políticas "sociais", etc., seria possível vislumbrar alguma justificativa para uma espécie de divisão de funções. Porém o que se pretende indicar é que, além das justificativas oficiais, existe algo bem mais profundo, que se agravou com a consagração jurídica da noção de "seguridade social" e que, portanto, está na raiz do que, em geral, é designado como "crise" das políticas "sociais".

A atualização conjuntural de uma "crise" de referenciais

Existem diversos ingredientes que devem ser levados em conta para se esboçar uma compreensão das permanentes "crises" dessas políticas "sociais". O primeiro e mais geral é que, como mencionado, a consagração jurídica da noção de "seguridade social" (uma noção "importada" de outra realidade social, política e cultural) não significa, necessariamente, a existência de condições políticas e sociais para sua objetivação efetiva. Em segundo lugar, encontra-se também algo de ordem genérica, ou seja, em qualquer contexto histórico, as políticas "sociais" tendem a incorporar uma multiplicidade de princípios de legitimação, que vão desde a filantropia "humanista" ou religiosa até justificativas de ordem estritamente política ou mesmo econômica, visto que têm como objeto aquelas situações individuais ou coletivas tidas como trágicas, nas quais está em pauta a própria reprodução biológica (velhice, invalidez, doença, miséria, etc.). Nesse tipo de situação, princípios como o do mercado, que podem ser aceitos generalizadamente como fundamento da ordem econômica, têm dificuldades para serem admitidos. Em terceiro lugar e num nível mais concreto, numa situação assim, onde a noção de "seguridade social" é juridicamente consagrada, mas sem condições políticas e culturais para ser posta em prática e fundada numa multiplicidade contraditória de princípios de legitimação e interesses em jogo, a própria noção de o que seja "social" não apenas se torna polissêmica (como acontece sempre quando uma categoria se torna arma de luta), como não há nada em comum entre seus diferentes significados. Dito em outras palavras, o "social" passa a poder significar qualquer coisa, dependendo do agente e dos objetivos em vista, e, conseqüentemente, perde qualquer possibilidade de ser utilizado como referencial para alguma definição do escopo e como campo das políticas "sociais", para sua formulação e implementação. Por fim, em decorrência disso e das relações das políticas "sociais" com outras formas de poder, esse tipo de situação impede que se definam o caráter e as justificativas das políticas "sociais" e, por outro lado, que se estabeleçam parâmetros com um mínimo de "racionalidade" formal em suas relações com outras esferas de atividade, particularmente a política partidária.

Mesmo sem entrar num nível mais concreto, não é necessário muito esforço para se perceber que o conjunto das políticas ditas "sociais" no Brasil está baseado tanto em noções "assistenciais" ou de "caridade pública" como em bases "contratuais" ("contribuição" *versus* "benefícios") e na noção de "seguridade" (o Estado como responsável por determinadas garantias do "cidadão"). Acontece que, na falta de definições claras, essas noções, baseadas em princípios distintos, não apenas se amalgamam de modo distinto, conforme cada conjuntura e cada organismo público envolvido, como também conforme cada conjunto populacional a quem se dirigem. O problema é que cada princípio desses supõe também a organização dos meios de implementação em bases diferentes. Por exemplo, na medida em que entra em pauta a noção de "seguridade social", por definição, isso supõe, evidentemente, a contrapartida por parte do Estado, não apenas no fornecimento de recursos, mas principalmente no sentido do planejamento e do provimento a longo prazo, já que não se trata de medidas pontuais conforme as oscilações da demanda ou das conveniências políticas conjunturais. Este já não é o caso das políticas "sociais" baseadas na idéia de "assistência", com origens na antiga filantropia, tradicionalmente dirigida às classes e/ou segmentos sociais em condições de reprodução mais precárias e cujo meio de ação tende a privilegiar relações de patronagem e clientelismo.

Essas indefinições quanto aos referenciais e aos princípios de legitimação, que, simultaneamente, se refletem e estão presentes nas políticas "sociais" brasileiras, no entanto, têm efeitos bem concretos e até cotidianos nos impasses de seu funcionamento. Deixando de lado as discussões sobre o "equivoco tecnocrático" ou as ilusões sobre a "cientificação" das políticas,⁹ próprias de países que superaram esse tipo de situação, e aceitando como óbvio que a "racionalidade burocrática" somente existe em estado puro enquanto conceito, o fato é que a implementação de qualquer política, para que surta efeito (o que não tem nada a ver com alguma suposta "solução" substantiva do "problema" a que se dirige), requer um mínimo de funcionalidade. No caso em pauta, há, nas políticas "sociais", e mais particularmente nas de saúde e "previdência" ou "seguridade", um evidente impasse formado pelo amálgama entre as funções de representação política, de representação e de mediação classista ou corporativa, e, por outro lado, as funções burocráticas ou profissionais; ou seja, entre funções de formulação e de implementação. Isso envolve tanto o conjunto de organismos públicos vinculados a essas políticas, com suas intensas lutas intra e interburocráticas e faccionalismos, com uma dinâmica relativamente própria, como suas relações com outras instâncias, tais como o campo da representação política, das representações sindical e corporativa, etc.¹⁰

Uma primeira consequência disso é que, como já citado, se, por um lado, políticas como essas, particularmente quando incorporam a noção de "seguridade social",

⁹ Sobre isso, ver Lenhardt e Offe. (OFFE, 1984, p 10-48/p.216-232).

¹⁰ Sobre essas lutas intraburocráticas até 1985, ver Coradini (1989, p.50-91).

requerem avaliações e previsibilidade a longo prazo, por outro, devido a seu histórico, critérios de recrutamento e relações com as coalizações político-partidárias, nem as cúpulas dos organismos públicos responsáveis pelas mesmas têm condições de previsão para um período de médio prazo. Por exemplo, como mencionado por agentes diretamente vinculados a isso, essa situação de imprevisibilidade decorreria do fato de que haveria um excesso de "burocratas" e falta de "técnicos" para o acompanhamento dessas políticas.¹¹ Conseqüentemente, mesmo levantamentos meramente descritivos e diretamente vinculados a alguma previsibilidade ficam ao sabor de injunções político-burocráticas,¹² daí as bruscas mudanças de direção, sejam as meramente retóricas, sejam as efetivamente postas em prática.

Uma segunda conseqüência geral disso é a ambivalência que caracteriza os ocupantes de postos de direção desse tipo de organismo, visto que, em seu recrutamento, são utilizados tanto critérios político-partidários como de representação classista ou corporativa, ou mesmo critérios baseados na trajetória profissional, técnica ou burocrática. Um dos melhores exemplos disso são os então superintendentes do antigo INAMPS, em geral médicos com alguma liderança corporativa entre os médicos, mas, ao mesmo tempo, com posições definidas nas lutas e nas clivagens que dividem o campo médico e com vinculações políticas com o partido dominante naquela conjuntura. Numa situação de conflito e de impasse, as tomadas de posição oscilam entre a lealdade à "classe" ou categoria profissional, ao partido, à regulamentação jurídica da política em questão ou às pressões das burocracias públicas.¹³

Uma terceira conseqüência é que isso tudo possibilitou uma forte interpenetração de interesses corporativos nas burocracias públicas, ao ponto de, conforme a conjuntura, conseguir boicotar políticas já juridicamente sancionadas. Aqui também, sem entrar nas discussões sobre a validade ou não da junção de políticas de "seguridade" com as de saúde, um dos melhores exemplos, entre outros, são as relações das políticas de saúde com as corporações médicas. Na medida em que os responsáveis pela formulação e pela implementação dessas políticas não conseguem impor as definições e as regras com um mínimo de autonomia, os grupos de interesses com mais condições e instrumentos para a imposição de suas perspectivas e interesses particulares estão presentes tanto na regulamentação como no condicionamento da implementação. No caso dos médicos e das direções hospitalares, essa interpenetração entre a representação corporativa e as burocracias públicas chega ao ponto de serem introduzidas nas esferas públicas as próprias divisões e oposições do campo médico. Assim, por exemplo, na medida em que há um pólo defensor daquilo que é designado como medicina "pública"

¹¹ Conforme comunicação verbal do então Secretário de Estudos Especiais do MPAS, em Mesa Redonda, em 13.06.88, segundo o qual o máximo de previsibilidade do Ministério era de dois anos.

¹² Como é o caso, por exemplo, da série de documentos elaborados pela Secretaria de Estudos Especiais do MPAS, como o intitulado *Formas Alternativas de Custeio para a Previdência Social* (BRASIL. Minist. Prev., 1988).

¹³ Para uma análise a respeito, ver Coradini (1989, p.558-1047).

com certa influência na formulação e na regulamentação dessas políticas, o pólo oposto, defensor da medicina "liberal" ou "privada", enquanto nos últimos anos tende a perder algum terreno nessas esferas, consegue condicionar a implementação, gerando os frequentes boicotes e impasses, onde, via de regra, a única alternativa é a alocação de mais recursos para satisfazer exigências com base em critérios próprios e, portanto, particulares (tabela da Associação Médica Brasileira) e a hierarquização da população conforme suas relações com as diferentes modalidades de consumo médico (CORADINI, 1989). Em outras palavras, políticas "sociais" ou de saúde com medicina "privada", numa justaposição desorganizada de elementos do chamado "modelo norte-americano", do "modelo inglês", etc.

Num quadro de indefinição assim, é evidente que propostas tais como as contidas na dita "reforma sanitária", como a de "municipalização da saúde", teriam o efeito de deslocar para unidades geográficas menores, no caso os estados e os municípios, essas lutas com base em critérios distintos. Porém, nesse caso, com a diferença de que incorporam ainda outros conjuntos de interesses e critérios de avaliação, como os vinculados às estruturas do dito "poder local" e seu sistema de lealdades e compromissos.

Por fim, nesse quadro, uma fonte de indefinição bem mais geral, mas vinculada às anteriores. Na medida em que se dispõe de uma noção de "seguridade social" juridicamente sancionada, em que se trata de um país com desigualdades sociais extremas e complexas e que, ao contrário do que alguns ainda supõem, políticas "sociais" já não se vinculam apenas à problemática dos assalariados incorporados ao mercado formal de trabalho (até porque, devido ao tipo de capitalismo em pauta, estes nem constituem a maioria das classes dominadas e, além disso, tendem a se diferenciar em muito entre si), essa noção não pode ser efetivamente objetiva se não houver uma definição de seus limites. Ou seja, visto que "seguridade social", num nível abstrato, pode ser definida como "algumas garantias" do "cidadão" por parte do Estado, isso somente poderia ser posto em prática na condição de que se dispusesse de alguma definição de quais garantias, em que circunstâncias e para quais grupos sociais. Se, por um lado, isso tem uma dimensão quantitativa, até porque implica recursos financeiros, por outro, esse tipo de política tem significados completamente distintos para cada grupo social atingido ou excluído. Por exemplo, é completamente diferente uma discussão sobre o "direito" ou não de algum componente das classes médias, ou mesmo dos assalariados integrados ao mercado formal de trabalho, dispor de uma aposentadoria que mantenha o mesmo "padrão de vida", de uma discussão sobre, por exemplo, o acesso, ou não, de algum componente de outros grupos sociais à assistência médica básica. Dito em outras palavras, já que num país como este não apenas as desigualdades de condições de vida são tão profundas, mas a própria desigualdade frente à morte é tão evidente, não há como se dispor de "seguridade social" sem alguma definição sobre o grau tolerável de desigualdade. Porém esse tipo de discussão não poderia restringir-se às políticas de saúde e previdência, visto que envolve também outros componentes das condições sociais de existência.

Em síntese, mais que uma "crise" conjuntural de "caixa", trata-se de atualização e de agudização de invariantes, que a escassez financeira torna ainda mais evidentes. Porém, caso não houvesse escassez financeira, a abundância de recursos apenas

conseguiria dissimular esses invariantes. Desse modo, enquanto não se dispuser das mínimas condições de definição dos referenciais e dos meios de operacionalização desse tipo de política, a cada situação de escassez de "caixa", voltam as discussões sobre a "crise" das políticas "sociais", sendo que o restante continua do mesmo modo, numa "crise" permanente.

Bibliografia

- BOURDIEU, P. (1986). La force du droit: éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, sept.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1988). Secretaria de Estudos Especiais. **Formas Alternativas de Custeio para a Previdência Social**. Brasília.
- CHIARELLI, A. G. (1972). **Teoria e prática do Prorural**. São Paulo: LTr.
- CORADINI, O. L. (1989). **Representações sociais e conflitos nas políticas de saúde e previdência social rural**. Rio de Janeiro: Museu Nacional/PPGAS. (Tese de doutorado).
- COUTINHO, M. C., SALM, C. (1986). Previdência social. In: BACHA, E., KLEIN, H.S., org. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. v.2.
- JOBERT, B. (1985). Les politiques sociales et sanitaires. In: GRAWITZ, M., LECA, J. **Traité de Science Politique**. Paris: PUF. (Les politiques publiques, v.4.).
- JOBERT, B. MULLER, P. (1987). **L'État en action: politiques publiques et corporativismes**. Paris: PUF.
- LENOIR, R. (1986). Groupes de pression et groupes consensuels: contribution à une analyse de la formation du droit. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, sep.
- MALLOY, J. (1976). **A política de previdência no Brasil: participação e paternalismo**. *Dados*, n.13.
- MALLOY, J. (1986). **A política de previdência no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal.
- McGREEVEY, W.P. et al. (1986). Saúde e assistência médica no Brasil. In: BACHA, E., KLEIN, H. S., org. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OFFE, C. (1984). **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OZLACK, O, O'DONNELL, G. (1974). **Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires. (Documento CEDES/G. E. CLACSO, n.4; mimeo).
- SANTOS, W. G. dos (1979). **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus.

- SCHMITTER, P. C.(1971). **Interest conflict and political change in Brazil**. California: Standford University.
- SCHNEIDER, P. et al. (1977). Modernization and development: the role of regional elites and noncorporate groups in European Mediterranean. In: SCHIMDT, S.W. et al., ed. **Friends, followers, and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California.
- STIRLING, P. (1968). Imparciality and personal morality. In: PERISTIANY, J. G. **Contributions to Mediterranean Sociology: Mediterranean rural communities and social change**. Paris: Mouton.

Abstract

This paper aims at advancing some ideas meaning that, for a better understanding of the recurrent "crisis" of the "social" policies in Brazil, we need an analysis that covers, besides its budget troubles, the political-ideological difficulties in the settlement of references that assure a minimum coherence to this type of policy. This way, the origin of these "crisis" must be searched for, firstly, in the condition of "importers" of political-ideological references on the side of the Brazilian élites and, secondly, in the difficulties of their "adaptation", facing the inexistence of cultural and political — institutional conditions that would make possible a relative overcoming of merely private perspectives and interests.