

# SOLIDARIEDADE E POLÍTICA SOCIAL<sup>1</sup>

Dione Lolis<sup>2</sup>

---

## Resumo

Este texto retoma o debate sobre o significado do termo “solidariedade”, o preconceito que guarda no interior da profissão de Serviço Social e as novas configurações que a expressão vem adquirindo na atualidade. Examina o componente de solidariedade implícito nos “modelos” de Estados de Bem-Estar Social. Analisa a noção de solidariedade que perpassa as políticas sociais nos países da América Latina e no Brasil.

**Palavras-chave:** Solidariedade, políticas sociais, direitos sociais, justiça social, cidadania.

---

## Introdução

Observa-se na atualidade que o termo “solidariedade” vem sendo retomado e que este tem perpassado uma série de relações sociais. No entanto, essa recuperação parece não conservar a origem do conceito. É provável que tenha sofrido mudanças, readequações, reformulações, negações ou mesmo que está sendo tomado como inadequado para dar conta de explicações sociológicas de nossa época. Pode ainda ter deixado de ser um conceito para se transformar em uma idéia, noção, uma expressão ideológica. Ao mesmo tempo em que a noção de solidariedade deixa de ser debatida, passa a ser mais comum o uso dos termos

---

<sup>1</sup> Versão reformulada do trabalho apresentado à disciplina de “Política Social: análise e tendências” do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, em 06/99.

<sup>2</sup> Assistente Social, professora do Departamento de Serviço Social /UEL. Mestranda em Serviço Social na PUC-SP.

“inclusão” e “exclusão” e isto pode significar a utilização de novos conceitos ou de expressões análogas para definir o “estar ou não integrado” de que fala E. Durkheim. (Bizelli, 1999)

Se na área da Sociologia busca-se debater sobre a “solidariedade”, no Serviço Social o conceito parece guardar um certo preconceito, tendo em vista a sua freqüente vinculação às ações espontâneas de diferentes grupos sociais e, ainda, como uma negação da responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais. Talvez seja esse o motivo do porque não encontramos publicações sobre o tema em nossa área.

Nos propomos aqui tão somente apresentar, de forma breve, o significado de solidariedade e de que forma a noção de solidariedade perpassa as políticas sociais dos chamados Estados de Bem-Estar Social e as políticas sociais na América Latina e Brasil, consultando uma reduzida bibliografia sobre o tema.

A princípio, busca-se definir “solidariedade” enquanto

qualidade de solidário; laço ou vínculo recíproco de pessoas ou coisas independentes; adesão ou apoio à causa, empresa, princípio, etc., de outrem; sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades dum grupo social, duma nação, ou da própria humanidade; relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o(s) outro(s); solidariedade de classe; sentimento de quem é solidário; dependência recíproca. (Dicionário Eletrônico, 1995)

Ou ainda, enquanto termo jurídico, como:

Vínculo jurídico entre os credores (ou entre os devedores) duma mesma obrigação, cada um deles com direito (ou compromisso) ao total da dívida, de sorte que cada credor pode exigir (ou cada devedor é obrigado a pagar) integralmente a prestação objeto daquela obrigação. (Ferreira, 1995)

A definição inicial de solidariedade apresenta o sentido de noção ética<sup>3</sup> existente com outrem, com a coletividade, enquanto um “contrato social” que se estabelece junto a um grupo social ou uma sociedade. Também é entendida enquanto uma relação de reciprocidade entre membros de uma mesma classe social. A definição jurídica dá a noção de “contrato individual” estabelecido entre duas partes em torno de uma dívida.

O sentido que buscamos retomar aqui é de que o elemento solidariedade é necessário à universalização das políticas sociais e, como apresenta Esping-Andersen (1991), para a efetivação da democracia coletiva.

Em termos abstratos, para Esping-Andersen (1997), a solidariedade é definida tanto positiva como negativamente. Ela exige uma série de deveres e responsabilidades em relação à comunidade como um todo. Também garante ao indivíduo um conjunto de direitos e expectativas em relação à comunidade.

Nesse sentido, buscamos neste e em outros autores a discussão dos níveis de solidariedade presentes nos modelos de Estado de Bem-Estar construídos. Também, pensar a noção de solidariedade existente nas políticas sociais na América Latina e, de forma muito breve, no Brasil. Sobre esta matéria é que passamos a tratar adiante.

## **1. “Modelos” de Estado de Bem-Estar Social e os Níveis de Solidariedade**

A intervenção do Estado através das políticas sociais – o chamado Estado Social – historicamente surgiu com o propósito

---

<sup>3</sup> Como ética, numa perspectiva geral (normativa ou não), define-se como *a figura do agente ético de suas ações e o conjunto de noções (ou valores) que balizam o campo de uma ação que se considere ética. O agente ético é pensado como sujeito ético, isto é, como um ser racional e consciente que sabe o que faz, como um ser livre que decide e escolhe o que faz, e como um ser responsável que responde pelo que faz.* (Chauí, 1998, p.1)

de responsabilização pelas condições de reprodução das necessidades dos indivíduos e famílias. Intervém basicamente no campo da reprodução social da sua existência. Antes, a responsabilidade – basicamente junto aos pobres e incapacitados de proverem suas necessidades – era dos sistemas de caridade e ao Estado cabia atuar através de políticas de controle das “classes consideradas perigosas”. Ou seja, a questão social era reconhecida como problema a ser tratado de forma repressiva.

Draibe (1990) busca fazer uma análise das políticas sociais, priorizando a área da assistência social, e verifica, através da literatura especializada, que existe um consenso de que “a política assistencial constitui a forma ancestral da política social”. Esta forma primária se caracterizava pelo caráter voluntário, pela caridade individual e de associações privadas, pela descontinuidade aos despossuídos de toda sorte. A mudança conceitual vem a ser feita somente após a segunda guerra mundial, através do desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar, quando passa a ser considerada política de seguridade social.

O desenvolvimento do Estado Social, como indicou Marshall (1967), deveria proporcionar o acesso às condições mínimas de reprodução da força de trabalho, aos direitos de cidadania, compreendidos como: direitos políticos, direitos civis e direitos sociais. Os dois primeiros conquistados no século XIX e o terceiro neste século. A “cidadania social” constitui a idéia fundamental de um Estado de Bem-Estar. O desenvolvimento do Estado Social, ou Estado de Bem-Estar, vem reconhecer a responsabilidade coletiva em relação ao bem-estar das pessoas, sejam elas idosas, crianças, incapacitadas ou de um adulto, considerando que ninguém é completamente auto-suficiente. É necessário prover certo nível de segurança para que as pessoas possam “contar com uma rede de apoios que lhes garantam a reprodução cotidiana” (Sarraceno, 1992, p.212) e não deixá-las à mercê dos riscos do mercado.

Esping-Andersen acrescenta à idéia de cidadania social de Alfred Marshall que deve-se envolver a garantia de direitos sociais com *status* legal e prático e que

implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo (...). (Esping-Andersen, 1991, p.101)

A “desmercadorização” dos direitos sociais implica o acesso aos direitos, independentemente do mercado. Os direitos de forma “desmercadorizada” foram desenvolvidos de diferentes maneiras nos Estados de Bem-Estar contemporâneos.

A intervenção do Estado Social no campo da reprodução social se baseia nas transferências monetárias de diversos tipos, a exemplo das pensões e da rede de serviços sociais como creches, escolas, saúde (universais ou não) definidos com base em políticas sociais. As formas de transferência e serviços têm um componente de solidariedade e se apresentam em vários níveis.

Na análise do componente solidariedade implícito nos “modelos” de Estado de Bem-Estar recorreremos basicamente às análises de Esping-Andersen (1991, 1997) que discute a “desmercadorização” nos Estados de Bem-Estar contemporâneos e os estudos de Van Parijs (1996, 1997) sobre os seus fundamentos éticos e os componentes de solidariedade.

A “desmercadorização”, segundo Esping-Andersen (1991), sempre foi uma questão controvertida no desenvolvimento dos Estados Sociais. Para os trabalhadores isso sempre foi uma prioridade porém, faz-se difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade, surgindo sempre divisões entre aqueles que estão dentro e os que estão fora do mercado. Esta solidariedade favorece o trabalhador e enfraquece a autoridade do empregador, gerando também uma oposição a essas medidas.

Quanto aos Estado de Bem-Estar, o mesmo autor apresenta três tipos de regime e utiliza nas análises para esta especificação três princípios básicos: o papel do Estado (direitos e garantias), o papel do mercado e o papel da família. Salienta que esses modelos apresentados buscam reunir as principais características comuns; não são hermeticamente fechados.

No primeiro dos grupos, que Esping-Andersen (1991) define como “liberal”, predomina a assistência social e os direitos não têm um vínculo muito forte com o desempenho do trabalho e sim à necessidade de comprovação da pobreza. A lógica que prevalece é a do fortalecimento do mercado quando encoraja aqueles que estão dentro a se utilizarem dos benefícios oferecidos no mercado privado. É predominante nos países anglo-saxões.

Um segundo tipo de regime, fortemente “corporativista”, torna compulsória e amplia a previdência social na esfera estatal. Não assegura grande “desmercadorização” porque depende de elegibilidade baseada na legislação, nas contribuições e, na maioria dos casos, de emprego, ou seja, a existência do direito social por si só não exclui a possibilidade de depender do mercado. Coloca o exemplo da Alemanha neste modelo.

Dos dois tipos acima, o primeiro pertence ao grupo dos Estados liberais e o segundo ao grupo dos conservadores. Juntos, se aproximam da classificação apontada por Van Parijs como modelo “Bismarchiano”, que se apoia num contrato, o que remete a uma solidariedade muito frágil, e de que trataremos mais adiante.

Finalmente o terceiro tipo, denominado de “social-democrata”, é o mais recente. É também designado como “Beveridge” e compõe-se de nações onde predominam os princípios de universalismo e “desmercadorização”. Oferece benefícios mínimos iguais para todos os cidadãos, independente de ganhos e contribuições anteriores. Apresenta-se como um modelo com maior exigência de solidariedade, porém não é

necessariamente “desmercadorizante”. Deve considerar a liberdade mínima dos cidadãos, sem a perda do potencial de trabalho, dos rendimentos e dos benefícios sociais (licença para cuidar dos filhos, licença-maternidade, seguro desemprego, licença educacional). Os Estados anglo-saxões são os menos desmercadorizantes e os escandinavos os mais.

Em um outro estudo Esping-Andersen (1997) aborda sobre a formação de classe na social democracia, colocando como condição necessária para a inclusão universal<sup>4</sup>. Argumenta que a formação de uma classe implica em estabelecer uma identidade coletiva de um conjunto de indivíduos que tenha por objetivo a representação de classe. Ainda, que o processo de mobilização pelo poder de classe social democrática exige, segundo ele, quatro condições:

- a) a “desmercadorização” do trabalho;
- b) a institucionalização da solidariedade;
- c) a inclusão na comunidade política dos aliados de classe;
- d) a coalizão política com outras classes sociais.

Segundo ele, para a comunidade social-democrata a solidariedade tem, em termos abstratos, aspectos positivos e negativos porque exige uma série de deveres e responsabilidades em relação à comunidade como um todo e uma expectativa por parte da comunidade em relação a um conjunto de direitos. O consenso da “desmercadorização” não se desenvolve pela ideologia e não pode esperar pela revolução, sendo necessário estabelecer serviços sociais e benefícios compensatórios pelas próprias organizações dos trabalhadores (através da adoção de um conjunto de direitos). Implica em desmercadorizar os assalariados e garantir o acesso a todos de forma que o mais fraco ou mais

---

<sup>4</sup> Segundo Esping-Andersen universalismo significa a socialização dos deveres e dos acessos.

forte não possam romper com as regras da solidariedade. Não se poderá permitir a competição do mercado com o sistema público para não por em risco a destruição do sistema de solidariedade, mas o sistema público deve ser eficiente para que não haja descontentamento entre os que pagam e os que recebem.

Ainda, Esping-Andersen(1997) retoma a abordagem clássica da “desmercadorização” feita pelos trabalhadores – usada pelo movimento socialista – que se deu através da construção de um mundo isolado do ambiente burguês, incluindo um sistema de ajuda mútua, de programas de garantia de renda, de atividades sociais e culturais que serviam tanto para substituir as instituições comunais pré-existentes quanto o mercado. No entanto, não conseguiam estabelecer a solidariedade de classe almejada.

A formação dos Estados Sociais e a busca do universalismo, em detrimento do focalismo, como já descrevemos, não se fizeram sem lutas. Segundo Esping-Andersen os trabalhadores viam suas próprias organizações como embriões de uma nova sociedade socialista, “um mundo alternativo de solidariedade e justiça” (Esping-Andersen, 1991, p.105). O Estado, por sua vez, buscava evitar o crescente movimento dos trabalhadores, muitas vezes instituindo benefícios diferenciados a grupos corporativistas, a diferentes *status*, principalmente de funcionários públicos.

O ingresso à prestação universal de serviços sociais, ou seja, de todos os cidadãos, segundo Van Parijs (1996), só pode ser amplamente instituído se tido de forma justa<sup>5</sup>, equitativa e

---

<sup>5</sup> Philippe VAN PARIJS (1997) na obra “O que é uma sociedade justa?”, faz uma discussão sobre as teorias de justiça que buscam fundamentar modelos de sociedade e as formas de acesso aos recursos da sociedade e as preferências de seus membros. O autor apresenta as teorias perfeccionistas (a marxista e a ecológica) e teorias liberais (proprietarista e solidarista) e seus defensores. Estas teorias buscam fundamentar os princípios distributivos mais justos para que se tenha uma boa vida e o autor defende que a teoria liberal contempla desde os mais utilitaristas, como Friedrich Hayek (o liberalismo proprietarista) até certos marxistas (liberalismo solidarista).

eticamente aceitável. O componente ético deve estar implícito no Estado de Bem-Estar para que este seja considerado legítimo e supere a noção estrita de contrato e de solidariedade. Para esta análise o autor apresenta três modelos de transferências sociais: o “Bismarckiano”, o “Beveridgeano” e o “Paineano”. Argumenta que não existem sistemas que atendam em estado puro qualquer um destes modelos e vai além daqueles apresentados por Sping-Andersen.

O primeiro modelo, segundo o autor, é o tipo “Bismarckiano”, e se baseia na orientação de “seguro social” adotada pela Prússia, sob a orientação de Otto Von Bismarck. O “seguro social” supõe probabilidade, risco, e um sentido subjetivo. Utiliza como suporte um contrato que tem como componentes essenciais o segurado e o segurador e regras que estabelecem o nível de risco subjetivo, o pagamento antecipado e a indenização.

Os Estados de Bem-Estar com sistemas de seguro obrigatório para todos ou, pelo menos, para os assalariados não implica nenhuma noção de solidariedade ou equidade. É um seguro individual onde o risco é quotizado porque é necessário prever uma possibilidade de ingresso em uma situação, por exemplo, de desemprego. É também uma forma de reduzir os custos com a administração e transação. Em caso de desemprego é necessário provar que, apesar de procurar, não consegue emprego. A única solidariedade existente se dá na relação contratual entre as duas partes envolvidas. (Van Parijs, 1996)

O segundo modelo, do tipo “Beveridgeano”, se baseia na rede de seguridade social garantida a todos os cidadãos adotada na Inglaterra depois da Segunda Guerra Mundial, proposto por uma comissão de estudos coordenada por William Beveridge, conforme assinala Van Parijs (1996). É necessário recorrer a um maior nível de solidariedade do que no modelo de seguro. Busca resolver ou, ao menos, atenuar os problemas de redistribuição de renda, das possibilidades de acesso segundo habilidades e dos

incapacitados. Todas as variantes apresentadas pelos Estados de Bem-Estar incluídos nesse modelo tem como princípio o direito ao ingresso mínimo, independente de contribuição anterior, do valor da contribuição e da probabilidade de risco. Este tipo de transferência remete a uma noção de solidariedade muito mais ampla que o primeiro. Exige uma base ética mais forte onde deve existir a preocupação com os interesses individuais e coletivos.

Van Parijs (1996) argumenta que toda a história do Estado de Bem-Estar se baseia na luta entre dois princípios: luta pelo princípio de seguro simples, com baixo nível de solidariedade, entre “afortunados” e “desafortunados”, após contribuição, e pelo princípio onde se evoca maior nível de solidariedade, além dos interesses pessoais, entre “afortunados” e “desafortunados” que contribuíram ou não antecipadamente. É um campo de luta entre aqueles que se beneficiam de forma desigual e que não é nítida. O autor concorda que houve avanços históricos na ampliação do acesso, porém, isso não implica uma progressão nos valores éticos em favor da coletividade. É necessário manter um consenso político para manter os impostos elevados que esse modelo requer. Esses Estados, com base na Carta Social européia, empenham-se para que o sistema de solidariedade ultrapasse as fronteiras de cada território nacional.

O terceiro e último modelo de Estado de Bem-Estar classificado por Van Parijs (1996), é o “Paineano”. Este se baseia na proposta de “acesso incondicional”, apresentada em 1796 por Thomas Paine. É chamado, também, de “prestação universal”, “renda ou salário de cidadania”. É um modelo de Estado que superaria aqueles existentes, que vai muito além. Exigiria uma mudança, uma justificativa ética radicalmente superior aos anteriores. É um modelo ideal e, segundo o autor, não é tão absurda quanto parece.

O autor busca, ainda, introduzir uma reflexão sobre os níveis de transferência, a equidade, a justiça e as formas de

maximização do acesso universal. Aponta algumas justificativas éticas para este modelo: maior eficiência na redução da pobreza, respeito à dignidade dos despossuídos, simplificação da política social, combate ao desemprego, fomento às cooperativas autônomas e outras. (Van Parijs, 1996)

O modelo “Paineano”, defendido por Van Parijs, pelo que se verifica, se apresenta como uma forma de superação dos modelos existentes, como um modelo “ideal” de solidariedade que se baseia numa construção ética socialmente aceita por todos os indivíduos que compõem uma sociedade.

Outros intelectuais buscam traçar os cenários que emergem na contemporaneidade e que rebatem nas formas de acesso aos direitos de cidadania e da crise dos Estados de Bem-Estar. Pela ótica do trabalho, na análise do economista Dupas (1999), o paradigma do emprego tende a sofrer sérias mudanças e se constitui atualmente no maior problema de todas as sociedades. A precarização do trabalho tende a ampliar a “exclusão social”, entendida aqui como pobreza (dificuldade de satisfazer as necessidades básicas). Aponta três tendências que evidenciam a mudança que vem ocorrendo, que são: a redução da geração de empregos formais e qualificados, a flexibilização da mão-de-obra em todos os níveis, a ampliação do espaço informal de trabalho e a redução de salários.

Diante do breve quadro de modificações engendradas nas sociedades capitalistas Dupas (1999) apresenta os vários enfoques na atualidade, de diferentes estudiosos, sobre as formas de superação dos impasses colocados. Aponta que todas carecem de aprofundamento e que os mais otimistas são impregnados de idealismo. O autor cita oito das recomendações de superação da exclusão social, a saber:

- 1) Alain Lopez propõe a superação da dicotomia existente entre Estado e mercado, justificando que a responsabilidade pelo

emprego é de toda sociedade, por razões de eficácia e solidariedade. Sugere a substituição do Estado de Bem-Estar Social por uma “comunidade de bem-estar social”.

- 2) Robert Reich sugere a adoção de medidas que ampliem os gastos sociais, a redistribuição tributária e um “nacionalismo econômico positivo”.
- 3) Jeremy Rifkin prevê a extinção do emprego tradicional, o encolhimento do setor público e sugere o fortalecimento do terceiro setor, a “reengenharia” da semana de trabalho, a redução da jornada de trabalho e outras medidas.
- 4) Os novos keynesianos como J.Y. Yellen e R. Layard privilegiam a atuação do Estado na questão do desemprego e propõem medidas situadas no âmbito do trabalho, entre elas a redução do sistema de benefícios para os desempregados, reforma no sistema de contrato salarial, treinamento da força de trabalho e outras. Defendem o Estado como garantidor das forças de mercado e que a responsabilidade pela empregabilidade é do próprio trabalhador.

Dupas (1999) chama a atenção de que estas teorias citadas, de origem norte-americana, são assumidas sem muita análise pelos países periféricos como o Brasil, que possuem um sistema frágil de proteção ao trabalhador, e que pode ampliar a exclusão social.

- 5) Manuel Castells argumenta que as recentes transformações no mundo do trabalho não têm como consequência a redução do emprego. Justifica que houve uma ampliação dos níveis de trabalho com a inclusão das mulheres no mercado.
- 6) Anthony Giddens considera que o maior problema dos países centrais é resolver o problema da terceira idade. Acredita que

os Estados de Bem-Estar deverão reformular sua política de previdência diante do crescente número de idosos, pois não terão capacidade para continuar financiando sistemas universais de pensão. Sugere também a reformulação de sistemas de seguridade ancorados no patriarcado e nas famílias tradicionais.

- 7) John Kenneth Galbraith aponta a volta ao keynesianismo diante da desigual distribuição de renda. Sugere uma forte intervenção do Estado no sentido de contrabalançar as dificuldades e privações em épocas de recessão para que o mercado seja humanamente aceitável.
- 8) Finalmente, a OIT vê o papel do Estado como modernizador das instituições no sentido de manter a coesão social, garantindo uma renda mínima para aqueles que não conseguem sobreviver com seus ganhos. Sugere a criação de um mecanismo de regulação dos direitos dos trabalhadores informais. (Dupas, 1999)

O economista comenta ainda que os ultraliberais, cada vez menos representativos, continuam defendendo a liberdade total do mercado. Argumenta ainda que os Estados Nacionais estão em crise e encontram pouca flexibilidade para adotar medidas que retomem os princípios keynesianos, principalmente os países pobres. As proposições existentes, para ele, são consideradas superficiais. (Dupas, 1999)

Como se verifica, a preocupação principal dos teóricos é apresentar alternativas de combate à pobreza. Existe um consenso da maioria de que é necessária a intervenção do Estado, ao menos junto aos grupos despossuídos das condições mínimas de sobrevivência.

Draibe (1990) também aponta que muito se tem discutido sobre a dimensão universalista dos serviços sociais, enquanto

condicionante dos direitos sociais e de exercício de cidadania. Entendidos como um patamar mínimo, uma espécie de “renda mínima”. Na prática, segundo a mesma autora, o acesso às políticas de assistência social é “quase-universal” pois se exige comprovação de renda. Caracteriza então como uma política seletiva com tendência à universalização, considerando o momento em que analisa. Argumenta que o debate sobre um patamar mínimo de serviços, ou uma renda mínima (proposição teórica de origem liberal), faz parte do ideário neoliberal e dos conservadores, e expressa a concepção de um Estado que deve oferecer uma segurança mínima aos menos favorecidos de forma complementar e residual, reservando outros serviços (inclusive seguros sociais) aos setores privados. A renda mínima é também defendida pelos setores progressistas, no entanto, tem outro significado. A justificativa segundo Draibe (1990, p.20) é o “reforço da solidariedade social, fundada sobre as novas bases da produtividade e economia do trabalho”. O Estado teria o papel de manter a renda mínima (“salário de exclusão social” ou “salário-cidadania”) àqueles que estão ou não no mercado de trabalho, ao lado dos seguros sociais.

Estas alterações estariam a indicar a mudança das bases sobre as quais foram assentados os serviços sociais: o trabalho assalariado. Para os neoliberais e conservadores, atenderia aos indivíduos que não puderam conseguir um patamar mínimo através do mercado, da família e da comunidade. Para os progressistas significaria uma nova forma de distribuição de riqueza social, e ainda, uma nova forma de “solidariedade social”, justificada pelo fracasso do modo anterior que vinculava os serviços sociais à renda, quantidade e duração do trabalho.

A renda mínima e os serviços sociais garantidos através de transferências sociais ao Estado reforçaria os laços de solidariedade entre os cidadãos. Se aproxima do modelo anglo-saxão, onde se atribui um conjunto de benefícios básicos a todos os cidadãos

independentemente de contribuição anterior e do valor dessa contribuição. Altera a noção de “justiça comutativa” para “justiça distributiva”. No plano ideológico, segundo Draibe (1990), o argumento dos progressistas é de que, em função do controle, da tutela e da burocratização do Estado, a garantia de um “salário social” (em espécie) ampliaria a liberdade dos indivíduos para buscar os serviços sociais (serviços de creche, serviços para idosos) da maneira que melhor atenda as suas necessidades.

A esta exposição acrescentamos outros argumentos que visam justificar essa política que aparece como um imposto de “solidariedade social”.

No Brasil, Suplicy & Buarque (1996) buscam em Marx uma dessas justificativas: “de cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com sua necessidade!” Citam que Aristóteles, na obra “Política”, afirmou que *a finalidade da política é justa* e que para o alcance da justiça política depende de uma justiça distributiva. Recorre também à Bíblia Sagrada para buscar um desses princípios, citando que na Segunda Epístola aos Coríntios está escrito que para que haja justiça e igualdade é necessária a distribuição daqueles que têm muito para os que têm pouco. Também no Alcorão é recomendado que aqueles que acumulam fortunas ou recebem ganhos significativos dividam com aqueles que não têm o suficiente. Os mesmos autores citam teóricos utópicos como Thomas More, Thomas Paine (do modelo “Paineano”), entre vários outros ideólogos de uma justiça equitativa, e aqueles que defendem veementemente o capitalismo como Friedrich Von Hayek, e que todos se posicionam em favor de um “imposto negativo”. (Suplicy & Buarque, 1996)

Esta é uma das discussões mais atuais e vem sendo colocada como uma alternativa, também no Brasil, para a redução dos níveis de exclusão social e da construção da cidadania e que exigiria o aprofundamento dos princípios éticos de solidariedade.

## **2. As Políticas Sociais e a Solidariedade nos Países da América Latina**

Como abordamos anteriormente, a construção dos Estados de Bem-Estar não se deu de forma homogênea e não se fez sem lutas. Nos países da América Latina as mudanças são mais recentes e ocorreram de forma bem gradual. São várias as polêmicas sobre a constituição ou não de um Estado de Bem-Estar nesses países. Esta análise não é o que pretendemos aqui.

Na análise da solidariedade implícita nas políticas sociais nos países da América Latina, incluindo o Brasil, utilizamos as leituras de Franco (1996), de Dupas (1999) e de Draibe (1990).

O diretor de desenvolvimento social da CEPAL, Rolando Franco, na sua análise apresenta os paradigmas da política social dominantes e emergentes nos países da América Latina quanto a institucionalidade, o processo de decisão, o destino dos recursos, o objetivo, o critério de prioridade na expansão do sistema, a população beneficiária, o enfoque e o indicador de avaliação.

Para Franco (1996), em relação à responsabilidade na condução das políticas sociais (institucionalidade das políticas sociais), ela é dominante no setor estatal, porém com a emergência de setores privados, filantrópicos ou ONGs em concomitância e às vezes de forma subsidiária. Os Estados buscam desconcentrar ou descentralizar a decisão e a administração das políticas. Aponta os problemas na centralização bem como na descentralização das mesmas. Ainda, em relação ao processo de decisão predominam a lógica burocrática e a emergência de novos atores sociais.

O financiamento das políticas sociais, Franco (1996) argumenta que, é dominante por parte do Estado e que emergem formas de co-financiamento com a participação dos usuários e de empresas na gestão de serviços sociais. É predominante o destino dos recursos para a manutenção dos custos das instituições estatais, no entanto emergem sistemas de financiamento direto ao beneficiário, conferindo-lhe poder de compra e liberdade de escolha.

Ainda, quanto ao objetivo predomina a oferta de serviços universais. Não define em que áreas. Aponta o alto custo, o baixo impacto das políticas e o favorecimento dos setores mais informados e organizados, que tem maior facilidade de acesso. Como paradigma emergente aponta a “discriminação positiva” que atende às necessidades desiguais das pessoas de forma heterogênea. Como critério de prioridade na expansão do sistema apresenta como dominante a ampliação progressiva de novos segmentos populacionais na medida que se amplia os recursos. A focalização é o paradigma emergente, priorizando os mais necessitados em detrimento dos menos necessitados e daqueles que chegam primeiro. A população beneficiária portanto, de forma dominante, é a classe média que consegue fazer pressão sobre o Estado e para a ampliação do mercado interno. Emerge a focalização dos mais necessitados, em situação de carência extrema, incapazes de solucionar de forma autônoma seus problemas. É dominante o enfoque das políticas centrado nos meios e não nos resultados e que estabelece como indicador de avaliação o gasto público. Emerge a preocupação centrada nos fins, nos impactos das políticas sobre as condições de vida da população, estabelecendo os indicadores de resultados a partir dos programas específicos. (Franco, 1996)

Segundo o mesmo autor a tendência é de ampliação do consenso em torno das limitações do paradigma dominante e do Estado como um obstáculo ao desenvolvimento de melhores condições de vida da população. Defende como necessária a introdução de modificações como aquelas aqui apresentadas como emergentes.

Pelo que observamos nas análise de Franco, prevalece o papel do Estado na responsabilidade sobre as políticas sociais, no entanto, a tendência é a redução da intervenção e a focalização das políticas dirigidas aos mais miseráveis em detrimento da universalidade dos serviços, atendendo ao que preconiza os

acordos nos empréstimos internacionais e ao avanço neoliberal. Neste sentido, a necessidade de recorrer à solidariedade, ampliada para o coletivo, será cada vez menor.

Em relação aos programas de combate à pobreza na América Latina e ao delineamento de estratégias conservadoras de ajustamento econômico, especificamente as políticas na área de assistência social, Draibe (1990) recorre aos eixos indicados por Aldo Usuari: a focalização, a privatização e a descentralização. O quadro traçado é o mesmo apontado por Franco. A argumentação dos conservadores e neoliberais para essa mudança é a mesma. Estes defendem a focalização e se utilizam do argumento de que os mais pobres não tem acesso aos serviços e que melhoraria a eficácia da atenção; tendendo a tornar-se uma espécie de “neobeneficência”. Defendem que a privatização se justifica pela ineficiência e altos custos na prestação dos serviços pelo Estado (existem vários sentidos de privatização, incluindo as organizações não lucrativas; o chamado “terceiro setor”). Por outro lado, a descentralização possibilita a gestão mais próxima dos problemas e maior eficácia dos serviços.

Na adoção de “gastos sociais” os países da América Latina, como estratégia conservadora, vem implementando várias formas de privatização de serviços sociais (desde a venda de estatais, compra de serviços privados, transferência de serviços, abertura ao capital privado). Na contramão da estratégia conservadora, os progressistas defendem o aumento dos gastos sociais para que se possa erradicar a pobreza. Uma terceira tese defendida é a de um padrão “institucional-redistributivista”, com a prestação universal de serviços, que se aproxima da proposta de renda mínima.

O argumento de Dupas (1999) é de que os chamados países periféricos (incluindo os países da América Latina) não tem orçamento suficiente e estrutura eficaz para garantir a sobrevivência dos excluídos. Segundo ele, as propostas de superação existentes são tímidas e pouco articuladas, ingênuas,

escapistas e ineficazes diante da questão da exclusão social existente, a exemplo da redução de jornada de trabalho e de salários que se vem adotando.

### **Considerações Finais**

O conceito de solidariedade, como foi dito, encontra vários significados nas várias sociedades. A idéia de solidariedade que perpassa as políticas sociais nos diferentes modelos de Estados de Bem-Estar se dá em vários níveis e vão desde a noção contratualista, onde a solidariedade se dá apenas na relação contratual, individual, até os modelos mais universalistas, do tipo “Beveridgeano” e “Paineano”, que exigem uma recorrência mais forte à solidariedade.

Na América Latina e, especificamente no Brasil, os níveis de pobreza e de concentração de renda são tão altos que se encontra cada vez mais dificuldades em implantar políticas sociais de caráter universalizante, principalmente, após as crises que vem se evidenciando nos anos 80 nos Estados de Bem-Estar e com o avanço de forças neoconservadoras, que refletem profundamente nos países chamados periféricos. Verifica-se a emergência da focalização e da privatização das políticas sociais e o paradoxo colocado para o processo de descentralização que vem se consolidando. Esta contradição se reside no fato de que ao mesmo tempo que se busca realizar uma gestão descentralizada, tendo em vista as diferentes realidades locais, convive-se com a redução gradativa dos recursos para a área social, tendo-se que gerir a sua escassez buscando saídas junto ao chamado terceiro setor.

Sendo o Brasil considerado uma grande potência econômica, pelo que se indica, poderia adotar programas de redistribuição de renda que resolvessem o problema da exclusão da população que não têm os mínimos sociais atendidos, em favor de uma justiça equitativa. A noção de solidariedade nas políticas sociais ainda é muito frágil, tendo em vista que ela ainda

se apoia na relação contratual – no caso da Previdência Social – e na necessidade de comprovação de renda para o recebimento de benefícios e serviços de Assistência Social. As iniciativas como o Programa de Renda Mínima e Bolsa-Escola são focalizados, embora pareçam receber aceitação de vários setores da sociedade e encontrar terreno para expansão.

Embora tenha se garantido o avanço em relação a Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, a política de Previdência Social sofreu retrocessos em relação ao que se alcançou. Ao mesmo tempo, ainda permanece o corporativismo em relação aos benefícios dos servidores públicos, internamente e em relação aos contribuintes do setor privado. Avança também o mercado informal, a redução na proporção de contribuintes compulsórios e a tendência de privatização dos seguros privados, incentivados pelo próprio Estado, a exemplo dos fundos de pensão do Banco do Brasil. Na área de saúde, apesar de se ter atingido a universalização em lei, conta-se com serviços precários na rede pública que não permitem o acesso a todos. Com isso, verifica-se a expansão dos planos privados.

Em relação à política de Assistência Social, a aprovação da mesma enquanto direito constitucional possibilitou a sua inclusão enquanto seguro social e o delineamento de uma noção não estigmatizadora dos benefícios sociais para aqueles que não alcançam o mínimo necessário para sobreviver, porém, na prática ainda se exige comprovação de mérito, se focaliza os mais miseráveis entre os miseráveis e ainda não foram regulamentados pelo governo federal os benefícios eventuais. Os programas de enfrentamento à pobreza são muito residuais e se resumem, em sua maioria, à concessão de cestas básicas. Ainda nesta área, o governo federal, na contramão da política na área, recria a prática da filantropia através do Programa “Comunidade Solidária”, contribuindo para reforçar uma noção de solidariedade diferente daquela que pretende a institucionalização dos direitos sociais e a efetivação da cidadania.

Na educação presenciamos um extenso debate sobre a reforma educacional que busque maior profissionalização, sobre a privatização do ensino universitário e a redução dos recursos para a pesquisa. Sem dúvida, está havendo um grande retrocesso no que se refere à participação do Estado no seu financiamento.

O maior avanço tem se dado em relação aos níveis de participação no processo decisório na discussão e implantação das políticas sociais propiciada pela municipalização das mesmas a exemplo dos conselhos de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente. Sem dúvida estes e outros espaços de participação como o “Orçamento Participativo” contribuem para a ampliação da noção de solidariedade, entendida aqui não como caridade e sim como justiça eqüitativa.

O caminho para a universalização depende de um aprofundamento dos níveis de solidariedade e, para isso, serão necessários muitos embates ideológicos, políticos e econômicos, pois isto implica tomar mais ampla a transferência de recursos de forma a redistribuir a renda extremamente concentrada.

---

### **Abstract**

This text retakes the debate about the meaning of the term “solidarity”, the prejudice that appears inside the profession of Social Work and configurations that the term has been acquiring today. It examines the implicit solidarity component in the “models” of social well being Estates. It analyses the notion of solidarity, which appear in the social policies in Latin American countries and in Brazil.

**Key words:** solidarity, social policies, social rights, social justice, citizenship.

---

## Referências Bibliográficas

BIZELLI, Edmilson. *Inclusão - exclusão e solidariedade*. São Paulo: PUC, 1999 Programa de disciplina da Pós-Graduação em Ciências Sociais.

CARVALHO, Maria do Carmo B. ; BLANES, Denise N. (Coord.) *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o programa de renda mínima de Campinas*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: UNICEF, 1997.

CHAUÍ, Marilena de S. *Ética e violência*. São Paulo: 1998. Mimeografado.

*DICIONÁRIO Eletrônico Aurélio*. Rio de Janeiro: Lexicon Informática; Nova Fronteira. Versão 2.0 para Windows 95.

DRAIBE, Sônia M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 1, n. 2, p. 18-24, abr./jun., 1990.

DUPAS, Gilberto. *A lógica econômica global e a revisão do "Welfare State": a urgência de um novo pacto*. São Paulo: IEA/USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Economia global e exclusão social. *O Estado de São Paulo*, 2 abr. 1999. Caderno B, p. 4.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do "Welfare State". *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

\_\_\_\_\_. *Politics against markets ; the social democratic road to power*. Princeton,,: Princeton University Press, 1997.

FRANCO, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de La CEPAL*, Santiago, n. 58, p. 9-22, abr.1996.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SARRACENO, Chiara. *Sociologia da família*. Lisboa: Estampa, 1992.

SILVA, Carlos Eduardo L. Estudo mostra como acabar com a miséria. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 jun. 1999. Caderno Brasil, p. 15.

SUPLICY, Eduardo. M. ; BUARQUE, Cristovan. Uma garantia de renda mínima para erradicar a pobreza e atrair crianças às escola; o debate e a experiência brasileiros. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE EUROPEIA DE RENDA BÁSICA (BIEN), 6, 1996, Viena. *Anais...* Viena, [S.l.] 1996.

VAN PARIJS, Philippe. Mas allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del estado de bienestar y de su superación. In: LO VIESTO, L. et al. *Contra la Exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp, 1996.

\_\_\_\_\_. *O que é uma sociedade justa?* Introdução à prática da filosofia política. São Paulo: Ática, 1997.