

UFRJ/IEI
T0182

030629-0

RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 182

CRISE DO WELFARE OU ESTADO PROVIDENCIAL?

Uma Leitura de François Ewald

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Novembro/1988

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

CRISE DO WELFARE OU ESTADO PROVIDENCIAL?

Uma Leitura de François Ewald^(*)

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Novembro/1988



43 - 016468



(*) Uma versão inicial deste artigo foi apresentada ao Grupo de Trabalho "Políticas Públicas", da ANPOCS, em seu XII Encontro Anual, realizado em Águas de São Pedro, no mês de outubro de 1988. Agradeço aos membros do Grupo e em especial a Vilmar Farias as questões e críticas efetivadas, bem como a Maria Valéria Junho Penna, Sérgio Coês de Paula e Maria Lúcia Werneck Vianna por suas leituras atentas.

anpec
Associação Nacional de
Centros de Estudos e Pesquisas em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PESQUISA E CONOMIA

5
UFRJ/IEI
TD 182

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 23/03/89
N.º I

030629-0

MS 85019

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Isabel de Assis Ribeiro de

Crise do welfare ou estado providencial? Uma leitura de François Ewald/Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira. — Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1988. 15p.; 21cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; n. 182).

1. Brasil—Política Social. 2. Bem-Estar Social—Brasil. I. Título II. Série

Salvo engano, o debate corrente sobre política social no Brasil tem privilegiado três temas: o tema da pobreza, contemplando a construção de tipologias, o dimensionamento e localização espacial dos diversos tipos de pobre e a produção de diagnósticos e "terapias"; o tema da ação social do Estado, com ênfase no "imbroglío institucional", na problemática do clientelismo e do tradicionalismo, e na avaliação das estratégias descentralizadas e participativas de administração; e, finalmente, o tema da crise do Welfare State, associado a especulações sobre o rumo provável do Estado brasileiro, no sentido de sua eventual modernização sob este formato particular de proteção social ou no sentido da cristalização de um padrão eminentemente assistencialista, configurando-se assim o espectro de uma política social voltada para a construção de um grande "sanatório geral".

Pouca atenção tem sido dada a um tipo de reflexão, a meu ver crucial para melhor compreensão destas questões, voltadas para o exame dos fundamentos ideológicos das diversas modalidades de intervenção estatal na conformação da vida social. É com o intuito de contribuir para o desenvolvimento desta temática que apresento a disgressão a seguir, fundada na leitura do livro de François Ewald, L'État Providence (Bernard Grasset, ed., Paris, 1986), que desenvolve análise peculiar do Welfare State, de resto já iniciada por Pièrre Rosanvallon e Jacques Donzelot em, respectivamente, La Crise de L'État Providence (Ed. Du Seuil, Paris, 1981 - 1ª edição) e L'Invention du Social (Fayard ed. Paris, 1984).

A crise do Welfare State tem sido identificada, basicamente, como uma crise financeira, resultante do crescimento acelerado e contínuo dos gastos sociais a sobrecarregar as receitas do Estado. Já Rosanvallon sustentava que era fundamental, para o diagnóstico correto desta crise, ir além da problemática estritamente técnica concernente ao financiamento dos gastos públicos, uma vez que a crise aponta para a questão mais geral da dificuldade de manutenção do equilíbrio no atendimento das demandas dos indivíduos, categorias sociais e agentes econômicos. Isto é, a crise financeira não estaria indicando a existência de um déficit que pudesse ser superado através de uma melhor gestão dos gastos e pela alteração marginal no montante de receitas. Não expressaria também apenas um elevado custo para as empresas, que poderia

ser sanado modificando-se a relação entre salário direto e indireto. A crise estaria, isto sim, remetendo para o problema do grau de socialização tolerável na distribuição de um certo número de bens e serviços, implicando, pois, numa reavaliação do próprio "contrato social" que se estabeleceu entre os diversos agentes sociais. A redução deste grau de tolerância estaria sendo atestada, entre outros indicadores, pelo crescimento do mercado informal, ativado como mecanismo de compensação e de auto-defesa dos empresários e trabalhadores autônomos, visando recuperar pela atividade produtiva paralela os prejuízos advindos da manutenção do próprio Estado.

Ewald considera que as soluções propostas por Rosanvallon para enfrentar a crise do Welfare State não levam em consideração o cerne desta crise. E isto porque estas soluções, envolvendo maior participação social na gestão do controle estatal e maior transparência em seu funcionamento, visariam apenas conscientizar a sociedade do fato de sua solidariedade. Para Ewald, a questão crítica da intervenção estatal na sociedade não remete apenas a esta situação de "alienação sociológica", mas a uma problemática bem mais intrincada que se desdobra em torno do conceito de direito social. A razão que leva Ewald a sublinhar a dimensão jurídica da crise deriva de sua descrença na possibilidade da existência de uma sociedade que prescindia de um acordo explícito sobre o justo e o injusto. A crise do Welfare State expressaria, então, as dificuldades no estabelecimento deste acordo, envolvendo, em última instância, as concepções de justiça social hoje em voga e suas diversas traduções em termos práticos bem como as conjunções destas concepções com formas democráticas de armação da vida política.

Assim colocada a questão, talvez provoque-se a impressão de que a démarche de Ewald mais se aproxime das análises de Rawls do que daquelas apontadas no início deste artigo. Esta impressão é falsa, dado que para Ewald, a meu ver no melhor da tradição durkheimiana, não procede tomar o indivíduo como dado, mas sim como resultante de processos sociais específicos. Se acrescenta-se a isto sua postulação de que o Estado Providencial (EP) constitui um novo tipo de Estado, que corresponde a uma nova forma de configuração do real, ou, para utilizar seus termos, a uma nova episteme, que pode ser designada a partir do relevo atribuído à solidariedade enquanto eixo estruturante da vida social, deve

ficar claro que sua análise recusa as premissas liberais dos "novos contratualistas".

Trata-se, pois, de apresentar aqui, em primeiro lugar, o argumento que desenvolve para sustentar esta tese de que o EP deve ser apreendido enquanto figura política inédita, e não como "corretivo" ou "parasita" do Estado liberal, e menos ainda como algo que "transita" do liberalismo para o socialismo.

Considere-se inicialmente o ponto de partida de sua démarche. Interessando-se pela Lei de Acidentes de Trabalho, de 1898, momento de inflexão da sociedade francesa no que concerne à apreensão do fenômeno da industrialização e subsequente reconhecimento de que isto a obrigava a se repensar a si mesma, na sua moral, no seu direito e na sua maneira de se conceber (pág.9), Ewald recusou-se a interpretar esta Lei como mera lei de proteção do capital e dos lucros, porquanto tal leitura estaria restrita à repetição do discurso denunciatório da época. Seu objetivo era, alternativamente, o de detectar a racionalidade que permitiu problematizar, nos termos desta Lei, o acidente de trabalho.

Com base em amplo acervo documental, irá demonstrar que estes termos não condiziam com o diagrama próprio ao liberalismo, que baseava sua regra positiva de justiça no dispositivo da responsabilidade individual. Remetiam, outrossim, para o entendimento de que os efeitos da industrialização produziam prejuízos regulares, a requerer reparação social, coletiva, por não serem passíveis de imputação individual. Inicia-se assim a transição de um regime ordenado pelo dispositivo da responsabilidade e fundado no direito civil para um regime de solidariedade, onde o contrato social se baseia na noção de direito social. Com vistas a melhor apreender esta transição, cabe destacar, no âmbito do liberalismo, o significado atribuído às desigualdades sociais e sua normatização por este dispositivo que lhe é peculiar.

Os princípios básicos do liberalismo, revolucionários a seu tempo, consagrando os valores de liberdade de trabalho, segurança, propriedade e de resistência à opressão, baseavam-se em uma certa concepção de homem e de seu meio ambiente. Assim, neste diagrama, o homem era tido como capaz de domar a si próprio e à natureza, de aperfeiçoar-se pelo auto-conhecimento e pelo conhecimento de seu meio ambiente, de precaver-se contra suas adversidades.

des, estando dotado de vontade e apto a exercê-la conforme os ditames da razão. Frente a uma natureza essencialmente incerta, insegura e errática, a sociedade se formava por um pacto regido por relações contratuais, estabelecidas livremente entre os cidadãos, fundadas juridicamente e garantidas pelo Estado, mas englobando também um conjunto de indivíduos incapazes de se auto-sustentarem, em variadas situações de dependência.

O dispositivo regulador desta sociedade era pois o da responsabilidade individual (págs. 50/51), pelo qual cada cidadão tinha o dever de cumprir os termos de cada contrato que estabelecesse, sendo passível de ser penalizado caso não honrasse os seus compromissos. Este dispositivo irá restringir de maneira significativa o domínio do direito e do Estado, dando lugar a práticas de desigualdade num regime de obrigação moral e a práticas de igualdade num regime jurídico contratual. O liberalismo não desconhece a existência de conflitos advindos da situação desigual em que se encontram os segmentos sociais, relativamente ao grau de apropriação dos meios necessários ao auto-sustento, mas tais conflitos serão considerados não no âmbito das relações jurídicas e sim no domínio da moralidade.

Ao distinguir o domínio da moral do da lei, a doutrina liberal daria precedência ao primeiro, demarcando outrossim a legalidade como domínio de restrição. Se o direito sanciona negativamente qualquer ação prejudicial feita a outrem, fazer o bem é algo que se articula ao nível da moral, da liberdade da vontade, da virtude⁽¹⁾, cabendo destacar aqui a problemática da desigualdade de social, a ser resolvida nesta modalidade moral, e não legal de obrigação social.

(1) Esta exclusão de qualquer proteção legal do pobre fica claramente justificada na argumentação apresentada por Tocqueville à Assembleia Francesa em 1848. Incidindo especificamente sobre a questão do direito do trabalho, tema candente naquela sociedade durante todo o século XIX, Tocqueville sustentava, como nos relata Donzelot (pág. 45) que se proclamasse o direito ao trabalho, caberia ao Estado ou oferecer ele mesmo os meios para sua implementação (o que torná-lo-ia, a médio prazo, o maior senão o único empregador e proprietário) ou controlar o cumprimento deste direito no âmbito das empresas privadas. Esta segunda alternativa evitaria o comunismo mas estaria propiciando um retorno da sociedade civil às práticas corporatistas do antigo regime. Para evitar tão dramática escolha, Tocqueville irá dissociar o registro do direito do domínio da moral, sustentando que a pretensão ao direito ao trabalho visando "satisfazer as necessidades antes que os méritos" implica no "confisco da liberdade" e constitui portanto nova forma de servidão. Conclui afirmando que mais vale considerar a assistência como "dever moral" do que como direito, o que permite excluir o Estado da tarefa de organizar a felicidade pública.

As desigualdades sociais não são percebidas como más, em si mesmas, pois decorrem da ordem natural. Se esta ordem é, sem dúvida, uma ordem variada, diversa, sujeita a acidente, é dela que se deriva o impulso para o progresso social, dado que são as adversidades e desigualdades dela resultantes que punem os homens incapazes de prever, premiando, alternativamente, os prudentes. A ordem natural configura-se pois com ordem providencial. Em segundo lugar, as desigualdades agudizam as condições de dependência do homem, favorecendo o sentimento de solidariedade e a prática da caridade, instituindo assim a própria ordem social. Fruto da imprudência humana, a pobreza fica sujeita, nesta doutrina, a práticas caritativas (não a práticas de direito), a serem exercidas de forma individualizada, personalizada, de modo a que se possa distinguir o falso do verdadeiro pobre bem como incentivar este último a alterar sua conduta, de forma a poder postular seu ingresso na sociedade civil. A caridade tem, portanto, uma função educativa.

Assim, no âmbito do diagrama liberal, não cabe qualquer noção de "direito social", de "direito do pobre", posto que o direito remete para a esfera da liberdade e da igualdade. E os homens que não são livres, isto é, que não se bastam a si próprios, não tem condições de contratar.

A industrialização questiona todo este arcabouço doutrinário, ao deixar claro que a sociedade industrial produz prejuízos regulares, a requerer reparação social, coletiva. O pauperismo - à diferença da pobreza - não é resultado de faltas individuais ou da aleatoriedade natural, mas fenômeno social, que explicita a existência autônoma do social. É a partir de 1830 que, na França, o pauperismo começa a ser reconhecido, e enquanto fenômeno abrangente (abarcando não apenas os inválidos mas também os trabalhadores), demonstrando que não é a ausência de atividade produtiva mas sua presença que gera quase que uma "raça" de pobres, gente epidemicamente pobre, hereditariamente pobre. Causado social, econômica e politicamente, o pauperismo coloca em cheque os princípios que ordenavam o exercício da liberdade e o direito da propriedade.

O reconhecimento do pauperismo não implicava propriamente na anulação do conceito de responsabilidade, mas na sua conjunção com o meio ambiente em que vivia o indivíduo. É assim que

as primeiras políticas governamentais orientadas para o trabalhador incidem nas condições de habitação, na atenção aos bairros proletários e nas condições físicas do ambiente de trabalho. A regulamentação sobre o meio ambiente em que vive o pobre tem caráter tutelar, uma vez reconhecido que naquelas condições o trabalhador não tem autonomia, isto é, está impossibilitado de exercer sua vontade e alterar sua conduta. Mas é só no final do século, com a regulamentação dos acidentes de trabalho, reconhecidos como acidentes regulares, independentes da conduta do patrão ou do operário⁽²⁾, que o fenômeno social decorrente da industrialização está rá sendo realmente absorvido pela racionalidade política vigente, gestando-se aí um novo tipo de Estado. Este Estado se caracterizaria por ser a agência destinada a gerir o risco social, tornado público ou privado em função de seu custo. Inicia-se assim a transição de um regime ordenado pelo dispositivo da responsabilidade de para um regime de solidariedade saindo a previdência, virtude liberal por excelência, do domínio da moral para entrar no do direito.

Este deslocamento está intimamente associado ao reconhecimento de que um novo tipo de risco apresenta-se à sociedade, o risco derivado da existência do "mal social". Esta noção merece destaque, a começar pela maneira como o próprio Ewald a define:

"Les maux sociaux sont ceux dont la cause n'est pas due seulement aux fautes personnelles de l'individu, mais à la faute où à l'ignorance de tous. Les maux sociaux sont ceux dont les effets ne se produisent pas seulement sur l'individu, mais ont autour de lui une repercussion inévitable sur tous les membres de la société; les maux sociaux sont ceux dont les causes et les effets sont plus hauts, plus étendus que l'individu lui même et où, par conséquence, la responsabilité de la nation entière est constamment engagée" (p.359).

(2) Cabe notar que, inicialmente, o acidente de trabalho foi atribuído a intervenção da maquinaria. Aos poucos, as evidências mostraram que os acidentes não dependiam dos indivíduos e de sua relação com as máquinas (posto que não havia associação significativa entre taxa de rotatividade de mão-de-obra e taxa de acidentes) mas da vida coletiva, da promiscuidade típica da sociedade de massa.

O mal social apresenta-se sob a forma de alteridade: o inferno é o outro, na passagem clássica de Sartre. Não tem lugar, este mal, nem na natureza, nem no homem: ele se localiza precisamente na relação social. Sua presença conduz à objetivação, como realidade sui generis, sempre diferente de seus membros, da sociedade que eles formam (pág. 361). Seu indicador privilegiado é a doença contagiosa (págs. 35/6), ao provar definitivamente a interdependência profunda existente entre todos os seres vivos, fazendo com que cada um conte, para sobreviver, com a inteligência e moralidade do outro. Mas esta alteridade irá impingir também na relação que cada um mantém consigo próprio, sob a forma de uma ignorância ou de uma incoscência. Pois o mal social destitui cada um da consciência exata do que seja o seu bem, do domínio sobre o seu próprio destino. O conhecimento do mal social decorre de um saber que escapa ao indivíduo, procedendo de uma instância de totalização que é também uma instância de veredicto: somente olhando-se deste ponto de vista é que o indivíduo conhecerá a verdade sobre si próprio.

Se o risco derivado deste tipo de mal não pode ser eliminado, torna-se necessário estabelecer as condições aceitáveis de risco, e estas condições irão apontar para as noções de equilíbrio e de patamar. Trata-se então de delimitar que excesso ou abuso deverá ser condenado, com base não em critérios naturais mas naqueles decorrentes do consenso momentâneo da própria sociedade (pág.421).

Já nesta conceituação do risco e do mal social se esboçam os princípios chaves da episteme solidária⁽³⁾:

1- O de que o todo existe independentemente das partes, ainda que não possa subsistir sem elas, expressando um modo próprio de existência, que obedece a leis que não são aquelas que

(3) É importante não reduzir esta episteme à forma ideológica do solidarismo. Como próprio Ewald sublinha, "Les doctrines de la solidarité ne sont plus connues aujourd'hui que sous l'aspect vielli et poussiéreux du solidarisme, lui même plus au moins confondu avec le radicalisme: il s'agirait d'une doctrine un peu molle qui aurait invité, contre la rigidité des théories libérales et pour parer la menace du socialisme, à ce que l'on se préoccupe enfin des questions sociales, elles memes d'ailleurs réduites aux seules questions ouvrières. Le solidarisme serait ainsi... la manière dont la bourgeoisie de la Belle époque aurait cherché à se sauver du péril ouvrier" (pág. 358).

regem os elementos que o compõe;

2- o de que não existe parte que não seja parte de um todo mais abrangente, que o absorve e que o contém. Para estudar o todo, como as partes, é preciso partir do próprio todo. É preciso tomar o todo como um fato; tratá-lo como diria Durkheim, em quanto "coisa". Não há, pois, possibilidade de conhecer as partes, a não ser com referência ao todo. A consequência imediata desse postulado é a de que a identidade individual passa a resultar de um processo de inviduação;

3 - o de que os indivíduos levam dupla existência: como indivíduos, com a ilusão de sua consciência e liberdade, e como partes do todo, obedecendo às suas leis e contribuindo para sua ordem.

Delineia-se, pois, uma nova modalidade de contrato social, através do qual a sociedade deverá se garantir frente aos riscos provocados por seu próprio desenvolvimento, requerendo uma fórmula adequada para repartição dos custos deste seguro. A sociedade passa a ser vista como titular de uma riqueza coletiva, resultante de uma multiplicidade de atividades individuais. A instituição dos seguros sociais, a organização do direito à vida, o contrato de risco social, remetem a uma economia das obrigações que contrasta fortemente com a economia liberal. O simples fato de existir confere direitos, e ao dever de não molestar ao outro se acrescenta o de contribuir para seu desenvolvimento; com isto, a "caridade" passa a ser um dever de justiça. Não sendo mais possível estabelecer o limite das consequências do ato individual, cada um torna-se responsável, por assim dizer, pela miséria do mundo.

Na episteme solidária, o direito não mais se restringe a sancionar o proibido, mas abarca também uma ação positiva. A separação pré-existente entre os domínios da moralidade e da legalidade deixa de fazer sentido, em função do desaparecimento da distinção clássica entre direito natural (universal e imutável) e direito positivo. Este último deverá justificar suas fontes, dado que "é de direito o que é enunciado por quem de direito" (pág. 433), tendo pela frente o desafio de enquadrar juridicamente a problemática dos direitos sociais, isto é, direitos referidos a grupos,

classes ou categorias sócio-profissionais, pautados não pela noção de igualdade e sim pela de correção de desigualdades. É um tipo de direito que leva em conta as diferenças, as disparidades, as forças em presença, buscando restaurar um equilíbrio, através de discriminações positivas, tendo em vista que a distribuição natural de vantagens e encargos sociais não pode mais ser tomada como justa. A dificuldade contida neste desafio vai ficando clara à medida em que nos detemos no significado que tem esta indiferenciação dos regimes de obrigação moral e de obrigação legal. Esta transformação, nos diz Ewald, decorreu de razões sociais (a emergência dos problemas operários advindos da industrialização), políticas (a demanda pelo governo democrático) e também de razões filosóficas, derivadas de transformações epistemológicas exemplarmente indicadas pelo positivismo que passa a dominar as ciências sociais. Isto implica em que se veja a responsabilidade como uma pura relação, que contém nela mesma o princípio de sua legislação, pois que não é possível remetê-la a uma moral. Ela não é mais uma qualidade do sujeito mas a consequência de um fato social. O direito passa a ser encarado como proveniente da sociedade, que, não tendo um valor externo a que possa se remeter deverá se dar, com base em seus próprios valores, a legislação que lhe permita autogerir-se.

Se o princípio da responsabilidade individual passa a ser insuficiente para ordenar a sociedade, segue sendo crucial estabelecer critérios para verificar em que medida os indivíduos e grupos seriam mais ou menos devedores ou credores da sociedade. E estes critérios não chegam nunca a se definir de forma satisfatória, pois é impossível distinguir no desempenho de um indivíduo qualquer o que resulta de mérito próprio e o que resulta das condições sociais em que se encontra. Esta impossibilidade não é acidental, mas se funda na ontologia solidarista, ao definir o homem como ser social. No entanto, sustenta Ewald, é precisamente o fato de tais critérios não poderem ser estabelecidos uma vez por todas que salva este regime do totalitarismo, viabilizando, alternativamente, o seguinte tipo de contrato social:

a) admitindo que os homens dependem uns dos outros, e que se beneficiam desta dependência, sendo pois do interesse de todos mantê-la;

b) admitida a identidade básica entre todos os indivíduos, em termos de seu igual valor social (uma vez que ninguém pode pretender ter, originalmente, mais valor que outro);

c) e sabendo-se que os indivíduos são o que são devido ao fato da solidariedade, mas não sendo viável determinar o que em particular devem um a outro;

d) decidem que sua associação deva ser a mais proveitosa para todos, e que a riqueza será repartida não de acordo com uma regra única e válida para sempre mas de acordo com o consenso momentâneo a que cheguem.

Neste contrato a política deverá ser, prioritariamente, uma política de liberdade de expressão, instituindo um diálogo permanente capaz de simultaneamente produzir a consciência da solidariedade e a habilitação para sua gestão. O EP não é pois um corretivo dos efeitos nefastos da industrialização mas constitui, alternativamente, um espaço favorável para seu desenvolvimento, com a instituição dos direitos sociais que visam atender tanto aos patrões quanto aos operários. Mas, dada a inexistência de uma ordem valorativa exterior, não estaria esta concepção de Estado regredindo ao "estado de natureza" onde contam apenas as relações de força que se estabelecem, não mais entre indivíduos, mas entre grupos? Ou é possível definir, no quadro da episteme solidária, uma regra objetiva de justiça? É a esta questão que Ewald dedica a parte final de seu livro.

Ewald chama a atenção, inicialmente, para uma volta ao conceito clássico de justiça na articulação dos fundamentos da justiça social. Assim, à justiça social se associam os termos "bem comum", "preço justo", "justiça distributiva". Mas este "retorno do recalçado" não deve confundir: o direito natural clássico articulava-se sobre uma concepção da natureza entendida como totalidade hierarquizada e finalizada, enquanto a epistemologia que funda a justiça social critica radicalmente qualquer tentativa de fundar a justiça na natureza. Seu referente é a mobilidade da história, como processo indefinido de desenvolvimento da humanidade vis-à-vis aos constrangimentos naturais.

Neste sentido, qualquer apelo ao universal esconderia uma vontade de dominação particular, pois se existem valores, um bem

e um mal, um justo e um injusto, estes valores não se afirmam para sempre, nem para todos e em todos os lugares. A regra de justiça irá portanto privilegiar a relação entre os termos antes que a qualidade intrínseca a cada um, buscando estabelecer um equilíbrio (pág. 471), através da noção de norma.

A norma tem a objetividade de uma média estatística, que muda com a própria sociedade, deixando a igualdade de se referir a um princípio (aristotélico) de proporcionalidade ou (liberal) de igualdade formal, ambos a requererem uma medida fixa e transcendente, para remeter a uma constatação regular da forma pela qual a sociedade se relaciona consigo mesma. Se a regra de justiça do direito natural moderno articulava as igualdades e desigualdades à oposição entre direito e fato, a norma é de cunho experimental: a ela interessam apenas os fatos, frente aos quais ela privilegia as diferenças e as hierarquias, ao mesmo tempo em que a igualdade que postula não existe no real, pois que é puro instrumento de comparação. A norma é, pois, o instrumento que a sociedade se dá para seguir suas próprias transformações e que por sua vez se transforma com as transformações que ela descreve (pág. 583). Este instrumento permite à sociedade fazer representar o fato de sua solidariedade, que será a referência imprescindível para o estabelecimento de um consenso, cujo critério de discriminação entre o bem e o mal funda-se unicamente naquilo que o sujeito - indivíduo, grupo ou sociedade - prefere ou rejeita.

Esta regra de justiça compõe uma objetividade normativa a partir das subjetividades particulares, expressando-se nas médias e outras regularidades estatísticas. A sanção irá incidir então sobre o abuso, o excesso, aquilo que ultrapassa um certo patamar, ele mesmo socialmente dado e igualmente variável.

A princípio pareceria que em uma ordem normativa tudo seria possível, mas, efetivamente, as possibilidades são predefinidas e pouco numerosas, uma vez que os sujeitos são regulados. Ao lado disto, se a norma traduz um momento da hegemonia de uns sobre outros, esta hegemonia é sempre precária posto que nada fora do consenso que ela exprime pode estabilizá-la. Nesse sentido, a liberdade aqui não é a liberdade garantida pela intangibilidade de um texto constitucional mas ela própria incerteza e instabilidade resultantes do risco social. Esta regra de justiça con

patibiliza, então, um máximo de socialização - e portanto de controle da sociedade sobre si mesma - com um máximo de individualização, isto é, de liberdade. Pois no limite de um custo suportável pela comunidade, cada um é livre para fazer o que bem entender.

As sociedades solidárias estão assim organizadas de forma a poder transigir, constantemente, com elas mesmas.

Intrinsecamente reformista, o risco máximo que enfrenta este tipo de sociedade é o de que não se suporte esta incerteza quanto a valores e prefira-se a segurança de uma autoridade forte e decidida; ou o de que a ausência de valores a priori conduzam as diversas forças a bloqueio mútuo. Neste sentido, a crise é constitutiva deste Estado, na medida em que encontra nesta atividade constante de normatização o critério único capaz de garantir a igualdade proveniente da socialização com a liberdade de avaliação desta mesma situação.

Afirmo no início deste artigo que a análise do Welfare State efetivada por Ewald representava uma contribuição relevante para a compreensão de seus fundamentos ideológicos. Busquei até aqui expor sua interpretação dos dilemas contemporâneos acerca da consolidação de uma ordem política justa e democrática, destacando a problemática dos direitos sociais.

Uma outra maneira de destacar o valor de sua contribuição é contrastá-la com os enfoques mais correntemente utilizados. Sendo impossível realizar esta análise comparativa em detalhe, o que requereria um texto de outra natureza, não creio que seja demasiado simplista delinear o contraste entre sua abordagem e os postulados centrais das análises marxista e funcionalista, tomadas a nível genérico.

Tal como os funcionalistas e, particularmente, os teóricos da "convergência", Ewald privilegia o fenômeno da industrialização como fator crucial para a compreensão das políticas sociais. Mas estas políticas não serão tomadas por Ewald como "equivalentes funcionais" das redes primárias de solidariedade, destroçadas no contexto social industrializado, e sim como resultantes de um processo complexo de redefinição tanto dos espaços público e privado quanto dos dispositivos morais e legais de regulação da vida social.

Refratário à redução do direito à qualquer lei sancionada pelo Estado, ou, em outras palavras, insistindo no fato de que em nossa tradição a legitimidade da lei é crucial na constituição de uma ordem política, Ewald torna bem mais emocionante a dinâmica do poder em nossas sociedades, vis-à-vis o relato marxista da dominação. A maneira pela qual Ewald identifica o drama que vivemos, ao nos recusarmos a aceitar qualquer força como poder legítimo e qualquer princípio legitimador como verdadeiro, implica, se aceita, no reconhecimento da ingenuidade de qualquer proposta que reduza o conflito entre os atores a mera busca de uma situação economicamente igualitária. A trama é mais intrincada e o desafio colocado para quem deseja seu bem sucedido desenvolvimento é o de suportar a mudança como traço constitutivo da ordem.

De forma imediata, estas e outras contribuições de Ewald não se "aplicam" ao contexto brasileiro. Nossa história é outra história, nossa tradição incorpora princípios relegados pela tradição francesa, e a dinâmica da intervenção social do Estado, aqui no Brasil, poucas afinidades apresenta com o caso francês. Mas partilhemos uma mesma experiência jurídica. Uma experiência jurídica que tem como particularidade referir o direito a uma comunalidade de julgamentos dos membros da cidade sobre si próprios; de referí-lo ainda à universalidade e, finalmente, de tomá-lo como histórico, isto é, sujeito a permanentes alterações. É a partir deste nível que o esforço de Ewald em reconstruir a história filosófica das sociedades industrializadas mostra-se profícuo ao entendimento de nossa dinâmica política contemporânea.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1988

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
157. GIAMBIAGI, Fabio. <u>Decisões Independentes, Expectativas e Racionalidade Econômica; Uma interpretação para o Fracasso dos congelamentos.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988.	25
158. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>Projeto Estado. Bases para uma comparação entre Brasil, Itália e Espanha nos anos 60-80.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 158)	38
159. OZORIO, Anna Luiza. <u>A posição do ensino de economia na UFRJ: funcionários, professores e verbas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 159).	31
160. TAUILE, José Ricardo. <u>Notas sobre tecnologia, trabalho e competitividade no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 160).	27
161. MEDICI, André Cezar. <u>Observaciones sobre el financiamiento del sistema de salud argentino.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 161).	33
162. BATISTA, Jorge Chami. <u>Planejamento, Investimentos e Competitividade Internacional do Setor Siderúrgico Brasileiro nos anos 70 e 80.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 162).	97
163. KUPFER, David e CABRAL, Maria Tereza. <u>Organização Industrial e Perfil da Firma na Indústria Química Fina.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão 163).	
164. FIGUEIREDO, José Bernardo e SILVA, Nelson do Valle. <u>The Experience with Economic-demographic Models For Brazil Description and Results.</u> IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1988. (Discussão, 164).	25
165. FIORI, José Luís. <u>Leituras de Conjuntura Política - 1. Algumas idéias sobre a racionalidade da decisão presidencialista. 2. A propósito do pêndulo Peeme debista.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 165).	25
166. TORRES FILHO, Ernani Teixeira. <u>A transição do tratado para a teoria geral - A economia monetária, a poupança e o financiamento.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão 166).	38
167. TAUILE, José Ricardo et alli. <u>Matriz Eletrônica para a Produção de Sistemas Eletrônicos de Processamento de Dados no Brasil: Uma proposta de metodologia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 167).	71

168. FERRAZ, João Carlos; ANTUNES, Adelaide; TEIXEIRA, Francisco L.C. Teixeira e ERITTO, Jorge N.P. A demanda tecnológica da indústria química fina: implicações para política setorial. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 168) 62
169. GIAMBIAGI, Fabio. Taxa de Poupança, Restrições ao Crescimento e Política Econômica: Uma Abordagem Integrada. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988. (Discussão, 169) 26
170. SALM, CLAUDIO. Concertation in Incomes Policy: The Case of Brazil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 170) 11
171. ZONINSEIN, Jonas. O circuito Financiamento-Investimento-Poupança Financeira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 171). 32
172. TAVARES, Maria da Conceição. Economia e Felicidade. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988. (Discussão, 172) 20
173. SABOIA, João. Dualismo ou integração do mercado de trabalho? A experiência recente da economia brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 173) 48
174. JACUARIBE, Helio. Brasil, reforma ou caos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 174). 48
175. GUILHOTO, Joaquim J.M. A experiência brasileira com modelos computáveis de equilíbrio geral. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 175). 29
176. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Fundamentos da Escola Pós-Keynesiana: A teoria de uma economia monetária. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 176) 29
177. SABOIA, João. Regulação, Crises e Relação Salarial Fordista. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 177) 33
178. ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. Instabilidade da Economia e Estrutura Financeira das Empresas no Brasil do Ajustamento Recessivo. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 178) 57
179. HASENCLEVER, Lia e CARRERA, Solange. Desempenho Recente do Sistema Financeiro de Habitação. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão 179). 42
180. ARAUJO JR., José Tavares e NAIDIN, Leane Cornet. Salvaguardas, Dumping e Subsídios: A Perspectiva Brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 180) 23
181. ARAUJO JR., José Tavares. O Programa de Integração Argentina - Brasil e as Tendências Atuais da Economia Mundial. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 181) 17
182. OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Crise do Welfare ou Estado Providencial? - Uma Leitura de François Ewald. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 182) 15