

## RESENHA

**MARTÍNEZ, De Pisón, José. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.**

---

POTYARA AMAZONEIDA P. PEREIRA\*

Este livro de José Martínez de Pisón, publicado em 1998, na Espanha, é pouco conhecido no Brasil, apesar de suscitar um debate relevante e atual sobre um tema ainda incipiente nos meios intelectuais e políticos nacionais. Resultando de um conjunto de conferências e cursos de pós-graduação realizados pelo autor na América Latina, sob os auspícios da Agência Espanhola de Cooperação Internacional, do Ministério de Assuntos Exteriores, trata de questões instigantes sobre a *extensão da cidadania*, tendo como pontos de partida e de chegada o reconhecimento de necessidades humanas cujo atendimento requer efetivo comprometimento público. Mais precisamente, trata da relação dos *direitos sociais*, já previstos, em 1966, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, e das *necessidades humanas básicas*, com o objetivo de subsidiar a definição de políticas socialmente conseqüentes.

Ao privilegiar os direitos sociais no conjunto da cidadania – que inclui, com anterioridade, os direitos individuais (civis e políticos) – Pisón reforça, no plano intelectual, a recente tendência ética e política de reconhecer esses direitos como parte integral dos Direitos Humanos contemplados nas Constituições estatais de perfil democrático. Efetivamente, em fins de 1997, já se podia constatar que cerca de 140 Estados-nacionais faziam parte do Pacto Internacional supra citado e que várias Constituições, inclusive a brasileira, incorporavam expressivos avanços no campo da cidadania social..

---

\* Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (NEPPOS/CEAM/UnB).

Entretanto, tal tendência não vem se processando livre de obstáculos. Como diz o prefaciador do livro – Manuel Calvo García –, ela não tem evitado as perenes restrições impostas à realização dos direitos sociais, já que, diferentemente dos direitos individuais, a sua implementação sempre esteve submetida a todo tipo de condições econômicas, técnicas e de vontade política. Além do mais, o reconhecimento internacional desses direitos ocorreu na contramão das tendências dominantes, posto que coincidente com o recrudescimento do ideário liberal que lhe é contrário.

Esta constatação faz parte do diagnóstico pessimista feito por Pisón quando, ao falar do retrocesso dos direitos sociais a partir dos anos 1980, destaca os danos produzidos pelo ataque neoliberal ao Estado Social, garantidor de direitos, e a renhida campanha desse ideário pelo retorno do velho Estado mínimo. Mas, foi esta constatação que permitiu ao autor inteirar-se de uma realidade bem mais complexa que a indicada pelas vicissitudes sofridas pelos direitos sociais, levando-o a perceber a existência de uma “crise civilizatória global”. E foi a partir dessa percepção que ele pensou em reorientar o debate sobre os direitos sociais; relegitimar a defesa desses direitos como um recurso libertador e emancipador; e rebater a postura neoliberal, escorado na seguinte idéia-justificadora: *de que existem necessidades humanas básicas a satisfazer, no marco dos direitos de cidadania, as quais comprometem o Estado no seu reconhecimento e na produção de políticas públicas concretizadoras desses direitos.*

Trata-se, portanto, o presente livro, de um estudo que concebe os direitos sociais não como um *constructo* normativo ou uma abstrata prescrição moral, mas como uma responsabilidade pública que tem por fundamento a satisfação de necessidades reais dos homens, sem as quais não há liberdade, nem vida digna, nem auto-respeito e nem pleno exercício das capacidades naturais dos indivíduos. Sendo assim, recusa, em definitivo, a *beneficência privada* ou a *caridade*, hoje revalorizadas como formas de atenção social, por não garantirem direitos; rejeita o individualismo embutido no sentido “negativo” de liberdade (*liberdade negativa*), veiculado pelos neoliberais, por negar a proteção social pública; e, em lugar da clássica oposição entre direitos individuais e sociais, defende a seguinte tese: *não obstante os direitos sociais estarem historicamente identificados com o valor da igualdade, em íntima conexão com as pretensões includentes das políticas sociais ou das ações redistributivas do Estado Social, eles não estão desvinculados do valor da liberdade e, portanto, dos direitos individuais.* Isso porque, a seu ver, os direitos sociais não devem visar apenas à prestação de benefícios e serviços como dever do Estado e direito *de crédito* do cidadão, mas, principalmente, à *remoção*

*de obstáculos ao exercício concreto da liberdade, dotando-se, dessa forma, a liberdade abstrata (contida nas leis), de sentido material. É por isso que, para ele, frente ao conceito de liberdade negativa, os direitos sociais remetem ao conceito de liberdade real, a qual identifica-se com capacidade de ação e atitudes concretas em prol do bem-estar dos cidadãos.*

Este é o cerne do livro que, além de discussões teóricas, respaldadas em fatos históricos, torna públicos os motivos políticos responsáveis pela baixa implementação dos direitos sociais, no âmbito internacional, e pelo gradual desmonte desses direitos. Na sua estruturação tal conteúdo está dimensionado, em cinco capítulos, a saber:

O primeiro, contém o estudo da *história*, do *conceito* e da *justificação* do Estado Social e da sua estreita relação com os direitos sociais. Na ótica do autor, o Estado Social – como prefere chamar o Estado de Bem-Estar, denominado *Welfare State* na língua inglesa e Estado Providência pelos franceses e portugueses – não surgiu espontaneamente e nem como um modelo diametralmente oposto ao Estado Liberal, mas como um estágio na linha de continuidade do surgimento de formas estatais preexistentes. Por essa perspectiva, portanto, tanto o Estado Social como os direitos sociais que lhe são correspondentes, não representam uma ruptura com o Estado Liberal e seus direitos individuais, mas uma conquista moderna que se fez necessária em face das circunstâncias históricas, econômicas e sociais presentes nas primeiras décadas do século XX. Ou, concordando com a tese de Rosanvallon (1981) de que o Estado Providência não é senão um desenvolvimento ulterior da organização da vida política, que se identifica com o Estado moderno e, este, com o Estado Protetor, entende que o Estado Social é um estágio mais avançado do Estado Protetor pensado, sobretudo, por autores como Hobbes ou Locke (o qual visa a produção da segurança social e a redução da incerteza mediante a proteção e a certeza proporcionada pela providência estatal).

Sendo assim, para Pisón, os direitos sociais em vez de fazerem parte de uma tendência e ideologia democráticas opostas ao liberalismo – tal como concebe o pensamento marxista que tem como referência analítica a categoria *contradição* e o *método dialético* – constitui um aprofundamento da legitimação e da prática da liberdade individual. Esta é uma posição teórica polêmica nesta obra do autor, da qual ele está consciente e torna clara, em nota de pé de página, e com a qual não concordamos.

O segundo capítulo trata detidamente do *conceito*, do *perfil* e das *peculiaridades* dos direitos sociais em relação aos direitos individuais. Refutando a clássica divisão *geracional* dos direitos, que define os *direitos*

*civis* e *políticos* como de *primeira geração*, os *direitos sociais*, como de *segunda geração* e os novos *direitos difusos* como de *terceira geração*, o autor apresenta uma argumentação que privilegia o exercício articulado da *liberdade* e da *igualdade* no curso da história. Assim, pondera que dificilmente na França, em 1789, os legisladores revolucionários não tivessem em mente o lema da Revolução – “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” – quando elaboraram a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, considerada o paradigma dos direitos civis e políticos; e lembra que no art. 1º dessa Declaração, tanto a liberdade como a igualdade estão presentes: “os homens nascem livres e iguais em direitos”. Por isso, considera que o fundamento dos direitos sociais não se reduz a uma concepção de *igualdade material*, mas pressupõe simultaneamente o exercício da liberdade individual e a expressão da solidariedade entre os seres humanos, a qual constitui a justificação dos *direitos difusos*, tais como: o direito à paz, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural da humanidade, dentre outros direitos cuja titularidade é difusa ou confunde-se com a humanidade inteira.

Os demais capítulos, (*terceiro, quarto e quinto*), são trabalhados de forma concertada, pois, neles, o autor apresenta uma proposta de análise na qual os direitos sociais servem de fundamento a um arco de reflexões que vai da *liberdade* à *necessidade*. Nessa empreitada, inicialmente discorre sobre os problemas de fundamentação dos direitos sociais e a tensão teórica entre esses direitos e o princípio da *liberdade*, para, ao final, defender uma concepção de direitos sociais calcada no conceito de *necessidades humanas básicas* e discorrer sobre a repercussão dessa concepção no debate moral e político. Daí decorre a sua proposta de construção de uma *teoria das necessidades* que sirva de referência e justificação às políticas de bem-estar concretizadoras de direitos.

Como pode ser notado, o sentido geral do livro inscreve-se no recente esforço de tematização da política social como um processo organicamente relacionado com a democracia ampliada, a qual supõe a extensão de direitos do campo civil e político para o social e um compromisso inequívoco com as necessidades humanas, e não com as necessidades do sistema que as produzem. Estas idéias constituem, desde 1990, a base do pensamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contido em seus Relatórios anuais sobre desenvolvimento humano. Constituem também preocupação central de teóricos de renome internacional, embora não haja, como é de se esperar, concordâncias integrais entre eles. Um dos vieses observados em várias obras de autores que se dizem socialistas, ou marxistas, é o de adotar, metodologicamente, a visão funcionalista na análise de fenômenos sociais.

Por essa visão, tais fenômenos não resultam de contradições engendradas pelo confronto de lógicas, tendências, ideologias, projetos e forças opostas e nem implicam rupturas radicais. Este é, sem dúvida, o caso deste livro de Pisón, que, apesar dos excelentes *insights* que fornece, do ponto de vista substantivo e político, tem que ser analisado criticamente.