

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**OLEG ABRAMOV JÚNIOR**

**O REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO EM DOIS  
CICLOS POLÍTICOS RECENTES**

JUIZ DE FORA

2016

**OLEG ABRAMOV JÚNIOR**

**O REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO EM DOIS  
CICLOS POLÍTICOS RECENTES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração Ciência Política, na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Desigualdade Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé

JUIZ DE FORA

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Abramov, Oleg.

O regime de bem-estar brasileiro em dois ciclos políticos recentes / Oleg Abramov. -- .  
477 f.

Orientador: Eduardo Salomão Condé

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, .

1. Política Social. 2. Seguridade Social. 3. Governo Federal. 4. Regime de Bem-Estar. I. Condé, Eduardo Salomão, orient. II. Título.

**OLEG ABRAMOV JÚNIOR**

**O REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO EM DOIS  
CICLOS POLÍTICOS RECENTES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração Ciência Política, na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Desigualdade Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2016.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé (orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Ignácio Godinho Delgado  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca  
Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite  
Universidade de São Paulo

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Valéria Marques Lobo  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho aos **meus pais Oleg e Joana.**

A vocês sou grato por “tudo”, do teto e pão, à confiança e apoio em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

Do início ao fim, agradeço a Deus!

Ao **Professor Doutor Eduardo Salomão Condé**, pela orientação e a todo conhecimento dispensado à elaboração deste trabalho. Minha trajetória acadêmica está estreitamente vinculada a você. Meu professor, do primeiro período do curso de história, orientador na especialização, mestrado e, agora, doutorado. Já me preocupo em saber qual será o próximo desafio.

Aos Professores que compuseram minha banca examinadora, **Doutores Cristiane Kerches da Silva Leite, Francisco César Pinto da Fonseca, Ignácio Godinho Delgado e Valéria Marques Lobo**, minha gratidão pela leitura atenciosa de tão volumoso trabalho e pelas generosas observações que me instigam a dar sequência à minha trajetória acadêmica.

Ao **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora** e a todo seu **corpo docente**, cuja qualidade e competência são inquestionáveis. Espero ter correspondido às expectativas do Programa que me confiou bolsa acadêmica em parte do curso.

Aos **colegas de curso**, em particular ao **Will e Juliane**, ao parceiro **Wellerson** e aos companheiros da luta política, dos movimentos popular e sindical. Agradecimentos especiais a minha amiga **Andrea** e à doce companheira **Mariana**.

## RESUMO

O trabalho se filia ao campo de pesquisa do universo das políticas sociais no Brasil em perspectiva comparada no tempo, valorizando os contextos institucionais que enredam governos e outros atores que interagem no processo de elaboração e efetivação de políticas públicas. Valendo-se de uma dimensão teórica singular, que relaciona teorias que enfatizam o papel das classes sociais como atores políticos relevantes com as que operam sob o prisma das instituições, o trabalho analisa as agendas sociais efetivadas em dois ciclos políticos recentes compostos respectivamente pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. As iniciativas públicas adotadas por cada qual impactam o Regime de Bem-Estar, cujas características conformam uma modalidade histórica distinta de outras trajetórias nacionais. O foco se concentra nas políticas que constituem a Seguridade Social – previdência, saúde e assistência social –, enfatizando aspectos relacionados à interação Estado-mercado, financiamento e cobertura, e abordadas analiticamente por uma perspectiva que realça os efeitos relacionados à estratificação que produz, reforça ou enfraquece, e que reflete sobre os níveis de desmercadorização e de desfamiliarização que ensejam. Para além de aspectos tradicionalmente valorizados, explora-se o potencial emancipatório da política pública e a maneira como se encaixam em meio ao conjunto de prioridades eleitas por governos de matrizes ideológicas e enraizamentos sociais distintos.

**Palavras-chave:** Política Social. Seguridade Social. Governo Federal.

## ABSTRACT

The work joins the search field of the universe of social policies in Brazil in comparative perspective in time, valuing the institutional contexts that entangle governments interact with other actors in the process of preparation and execution of public policies. Taking advantage of a natural theoretical dimension, which relates theories that emphasize the role of social classes as relevant political actors with operating under the prism of the institutions, the paper analyzes the social agendas effect in two recent political cycles compounds respectively by Fernando governments Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. Public initiatives adopted by each impact the Scheme of welfare, whose characteristics make up a distinct historical mode of other national trajectories. The focus is on policies that make up the Social Security - pension, health and social care - emphasizing aspects related to State-market interaction, funding and coverage, and covered analytically by a perspective that values the effects related to stratification that produces, reinforces or weakens, and reflecting on the levels of decommodification and non-familiarization giving rise. In addition to aspects traditionally valued the emancipatory potential is explored public policy and how fit through the set of priorities chosen by governments of ideological matrices and different social rootedness.

**Keywords:** Public Policy. Social Welfare. Federal Government.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Teorias clássicas do <i>Welfare</i> organizadas segundo o por que, como e onde emerge o estado de bem-estar.....	107 108
Quadro 2 - Três regimes de <i>Welfare</i> propostos por Esping-Andersen.....	113
Quadro 3 - Variáveis de análise dos Regimes de Bem-Estar.....	136
Quadro 4 - Centrais sindicais brasileiras: representatividade e características políticas.	229
Gráfico 1 - Nível de emprego na indústria.....	247
Gráfico 2 - População ocupada sem carteira de trabalho assinada – RM (unidade indivíduos) .....	248
Gráfico 3 - Número de greves.....	248
Quadro 5 - Programas de transferência de renda – governo FHC.....	296
Quadro 6 - Comparação entre a reforma previdenciária proposta pelo Poder Executivo e as orientações do CDES.....	354 355
Gráfico 4 - Número de pessoas físicas com pelo menos uma contribuição ao INSS no ano de referência.....	364
Gráfico 5 - Proporção de aposentados em relação ao total da população (unidade: %)...	390
Gráfico 6 - População em Idade Ativa (PIA) (unidade: número de pessoas) .....	390
Gráfico 7 - População Economicamente Ativa (PEA) (unidade: número de pessoas) ...	391
Gráfico 8 - Taxa de desemprego (%).....	391
Gráfico 9 - Grau de informalidade (%) .....	392
Gráfico 10 - Reajuste do salário mínimo real (unidade R\$).....	393
Gráfico 11 - Salário mínimo real (unidade R\$) .....	393
Gráfico 12 - Valor arrecadado pelo INSS (unidade R\$ correntes).....	394
Gráfico 13 - Valor médio dos benefícios do INSS – em dezembro (unidade R\$).....	395
Gráfico 14 - Renda média de todos os trabalhos (unidade R\$).....	395
Gráfico 15 - Renda média do trabalho principal (unidade R\$).....	396
Gráfico 16 - Proporção da população contribuinte da previdência social (%).....	397
Gráfico 17 - Proporção direta ou indiretamente coberta pela previdência na população (%).....	397
Gráfico 18 - Cobertura direta e indireta da previdência pública na população em idade ativa.....	398

Gráfico 19 - Proporção da população que contribuiu com a previdência privada (%).....	400
Gráfico 20 - Ativo total das EFPC em bilhões nominais (unidade: R\$).....	400
Gráfico 21 - Ativo das EFPC em relação ao PIB (%).....	401
Gráfico 22 - Quantidade de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro (Unidade: quantidade) .....	402
Gráfico 23 - Quantidade de benefícios assistenciais emitidos pelo INSS em dezembro - unidade: quantidade.....	403
Gráfico 24 - Execução orçamentária do MS como proporção do PIB (% do PIB).....	405
Gráfico 25 - Despesa federal com saúde – Unidade R\$ bilhões.....	405
Gráfico 26 - Gasto da esfera federal com saúde - R\$ milhões.....	406
Gráfico 27 - Gasto da esfera estadual com saúde - R\$ milhões.....	406
Gráfico 28 - Gasto da esfera municipal com saúde – R\$ milhões.....	407
Gráfico 29 - Transferência federal para municípios – percentual do PIB.....61..	408
Gráfico 30 - Investimento direto da União com saúde – percentual do PIB.....	409
Gráfico 31 - Gasto federal total com saúde como proporção do PIB, 1995-2011, valores em milhões de reais.....	409
Gráfico 32 - Taxa de mortalidade infantil (unidade/%).....	410
Gráfico 33 - Esperança de vida (unidade/anos) .....	410
Gráfico 34 - Doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, unidade: n°./100.000 habitantes.....	411
Gráfico 35 - Gasto federal com saneamento público proporção sobre despesas totais - %.....	411
Gráfico 36 - Valor médio pago por internação hospitalar no SUS (AIH) .....	412
Gráfico 37 - Número de leitos hospitalares públicos – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes, por ano e vinculação ao SUS: 1993-2003, 2005-2012.....	413
Gráfico 38 - Número de leitos hospitalares privados – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes: 1993-2003, 2005-2012.....	414
Gráfico 39 - Assistência médica – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011.....	415
Gráfico 40 - Assistência médica ambulatorial – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011.....	415
Gráfico 41 - Assistência médica hospitalar – Proporção (%) da população coberta por	

planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011.....	415
Gráfico 42 - Assistência médica ambulatorial mais hospitalar – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011.....	416
Gráfico 43 - Assistência odontológica – proporção (%) da população coberta por planos privados de Saúde – ANS: Brasil 2000-2011.....	416
Gráfico 44 - Despesas de consumo final das famílias com bens e serviços de saúde – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009.....	417
Gráfico 45 - Renda disponível bruta das famílias – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009.....	417
Gráfico 46 - Parte da renda disponível bruta das famílias gasta com bens e serviços de saúde (%) – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009.....	418
Gráfico 47 - Gasto total com consumo de bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor.....	419
Gráfico 48 - Gasto no consumo final das famílias com bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor.....	419
Gráfico 49 - Gasto no consumo final da administração pública com bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor.....	419
Gráfico 50 - Gasto no consumo final das instituições sem fins lucrativos de bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor: Brasil 2000-2009.....	420
Gráfico 51 - Gasto total <i>per capita</i> com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes: Brasil 2000-2009.....	421
Gráfico 52 - Gasto no consumo final das famílias <i>per capita</i> com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes: Brasil 2000-2009.....	421
Gráfico 53 - Gasto no Consumo Final da Administração Pública – <i>per capita</i> com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes. Brasil, 2000-2009.....	422
Gráfico 54 - Gasto no consumo final das instituições sem fins lucrativos – <i>per capita</i> com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores	

expressos em reais correntes. Brasil, 2000-2009.....	422
Gráfico 55 - Proporção de domicílios pobres (%)......	426
Gráfico 56 - Número de domicílios pobres.....	427
Gráfico 57 - Número de pessoas pobres.....	428
Gráfico 58 - Proporção de domicílios extremamente pobres (%)......	429
Gráfico 59 - Taxa de extrema pobreza (%)......	429
Gráfico 60 - Número de indivíduos extremamente pobres.....	430
Gráfico 61 - Número de domicílios extremamente pobres.....	431
Gráfico 62 - Coeficiente GINI (1981-2011) .....	432
Gráfico 63 - Coeficiente GINI (1995-2011) .....	432
Gráfico 64 - Renda – razão entre a dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres.....	433
Gráfico 65 - Renda – razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.....	433
Gráfico 66 - Renda domiciliar – participação dos 10% mais ricos.....	434
Gráfico 67 - Renda domiciliar – participação dos 20% mais pobres.....	435
Gráfico 68 - Renda domiciliar – participação dos 50% mais pobres.....	435

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contribuições eleitorais declaradas 1994 e 1998 (R\$ agosto/2002) .....	234
Tabela 2 - Contribuições (R\$) eleitorais declaradas 1994, 1998 e agosto/2002.....	312
Tabela 3 - Repasses financeiros para os programas de transferência de rendas no último ano do governo FHC – 2002.....	440
Tabela 4 - Repasses financeiros para os programas de transferência de rendas no último ano do Governo Lula – 2010.....	441
Tabela 5 - Correspondência de valores dólar/real dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Família em 2002 e 2010.....	441
Tabela 6 - PIB e investimento nos PFTR em 2002 e 2010.....	442
Tabela 7 - Cobertura do Bolsa Família em relação ao número de domicílios pobres e extremamente pobres.....	442

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- ANA - Agência Nacional de Águas
- ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil
- ANCINE - Agência Nacional de Cinema
- ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar
- ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
- ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- ANP - Agência Nacional do Petróleo
- AND - Agenda Nacional de Desenvolvimento
- ANC - Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento
- ARENA - Aliança Renovadora Nacional
- Art./art. - Artigo
- ABAG - Associação Brasileira de *Agribusiness*
- ABASCO - Associação Brasileira de Analgesia Inalatória e Sedação Consciente
- CIVES - Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania
- ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
- ANFIP - Associação Nacional dos Fiscais da Previdência
- BC - Banco Central
- BID - Banco Internacional de Desenvolvimento
- BNH - Banco Nacional da Habitação
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPC - Benefício de Prestação
- CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
- CadÚnico - Cadastro Único
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CAP - Caixas de Aposentadorias e Pensões
- CAT - Central Autônoma dos Trabalhadores

CSB - Central dos Sindicatos Brasileiros  
CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras Brasileiros  
CGT - Central Geral dos Trabalhadores  
CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
CEBES - Centro de Estudos Brasileiros de Saúde  
CAPS - Centros de Atenção Psicossocial  
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social  
CREAS - Centros de Referência Especializado em Assistência Social  
CIT - Comissão Intergestores Tripartite  
CNRS - Comissão Nacional da Reforma Sanitária  
CCP - Comissões de Conciliação Prévia  
CIB - Comissões Intergestores Bipartides  
COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
ConCUT - Congresso Nacional da CUT  
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial  
CNS - Conselho Nacional de Saúde  
CONASS - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde  
CONASEMS - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CF/88 - Constituição Federal de 1988  
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
BANCOOP - Cooperativa Habitacional dos Bancários  
DEM - Democratas  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DRU - Desvinculação de Recursos da União  
EC - Emenda Constitucional

EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
ENPT - Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores  
EBES - Estado de Bem-Estar Social  
EUA - Estados Unidos da América  
ESF - Estratégia Saúde da Família  
FEBRABAN - Federação Brasileira dos Bancos  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FENAFISP - Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil  
Collor - Fernando Collor de Mello  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FAEC - Fundo de Ações Estratégicas e Compensação  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCP - Fundo de Combate à Pobreza  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNS - Fundo Nacional de Saúde  
FSE - Fundo Social de Emergência  
GESET - Gerência de Estudos Setoriais  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IAP - Institutos de Aposentadorias e Pensões  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
Lula - Luiz Inácio Lula da Silva  
IBM - Máquinas de Negócio Internacionais  
MP - Medida Provisória  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MAS - Ministério da Assistência Social  
MEC - Ministério da Educação e Cultura



MF - Ministério da Fazenda  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MS - Ministério da Saúde  
MDIC - Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MME - Ministério de Minas e Energia  
TEM - Ministério do Trabalho e Emprego  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar  
MOSAP - Movimento dos Servidores Aposentados do Serviço Público  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
NOB - Norma Operacional Básica  
NOAS - Norma Operacional da Assistência à Saúde  
ANC - Novo Ciclo de Desenvolvimento  
NASF - Núcleo de Atenção à Saúde da Família  
n°. - Número  
OGU - Orçamento Geral da União  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
OS - Organização Social  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
PC - Partido Comunista  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PMN - Partido da Mobilização Nacional  
PR - Partido da República  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PDS - Partido Democrático Social  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PGT - Partido Geral dos Trabalhadores  
PL - Partido Liberal

PPS - Partido Popular Socialista  
PP - Partido Progressista  
PPB - Partido Progressista Brasileiro  
PPR - Partido Republicano Progressista  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC - Partido Trabalhista Cristão  
PV - Partido Verde  
% - Percentual  
PME - Pesquisa Mensal de Empregos  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PAB - Piso de Atenção Básica  
PCFM - Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida  
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional  
PDR - Plano Diretor de Regionalização  
PNAS - Plano Nacional de Assistência Social  
PNS - Plano Nacional de Saúde  
PPA - Plano Plurianual  
PLANSEQ - Plano Setorial de Qualificação  
PlenCUT - Plenárias Nacionais da CUT  
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo  
PFTR - Política Focalizada de Transferência de Renda  
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior  
PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
PEA - População Economicamente Ativa  
PIA - População em Idade Ativa  
PED - Processo Eleitoral Direto  
PIB - Produto Interno Bruto  
PBF - Programa Bolsa Família  
PCA - Programa Cartão Alimentação  
PCS - Programa Comunidade Solidária  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde  
PDV - Programa de Demissão Voluntária  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima  
PIS - Programa de Integração Social  
Rehuf - Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais  
PRONASOL - Programa Nacional de Solidariedade  
PSF - Programa Saúde da Família  
PEC - Projeto de Emenda Constitucional  
PPI - Projeto Piloto de Investimentos  
RPC - Regime de Previdência Complementar  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social  
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  
SIH/SUS - Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde  
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde  
SDS - Social Democracia Sindical  
STF - Supremo Tribunal Federal  
NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
TSE - Tribunal Superior Eleitoral  
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
UE - União Europeia  
UGT - União Geral dos Trabalhadores  
UNE - União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>1 ATORES E INSTITUIÇÕES: CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE.....</b>	<b>27</b>
1.1 INDIVÍDUOS, ESCOLHAS E AÇÃO .....	28
1.2 CLASSES SOCIAIS .....	34
1.3 INSTITUIÇÕES .....	48
2.4 O CAPITALISMO E SUAS VARIAÇÕES NACIONAIS .....	53
1.5 ESTADO E CAPITALISMO .....	58
1.6 ATORES E INSTITUIÇÕES .....	71
<b>2 TEORIAS EXPLICATIVAS DO BEM-ESTAR .....</b>	<b>80</b>
2.1 SISTEMA DE BEM-ESTAR: CONCEITOS E HISTÓRIA.....	80
2.2 DEBATENDO AS TEORIAS EXPLICATIVAS DO SISTEMA DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	85
2.3 TEORIA CENTRADA NOS ATORES: O DEBATE A PARTIR DOS RECURSOS DE PODER.....	109
2.4 O DEBATE CENTRADO NO ESTADO E NA POLÍTICA: O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	123
2.5 CONVERGINDO ATORES E INSTITUIÇÕES .....	127
<b>3 REGIME DE BEM-ESTAR .....</b>	<b>130</b>
3.1 PORQUE EMERGEM AS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR.....	130
3.2 ADEQUAÇÃO CONCEITUAL: O REGIME DE BEM-ESTAR .....	133
3.3 ALCANCE E LIMITES DA ABORDAGEM PROPOSTA .....	136
3.4 PROPOSTA TEÓRICA PARA A ANÁLISE DO REGIME DE BEM-ESTAR.....	138
<b>4 O REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA .....</b>	<b>154</b>
4.1 A PRÉ-HISTÓRIA DO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO.....	154
4.2 A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME DE BEM-ESTAR CORPORATIVISTA (1930-1964).....	157
4.3 REGIME EM TRANSIÇÃO (1964-85) .....	165
4.4 O HÍBRIDO REGIME DE BEM-ESTAR NACIONAL (1985-1989).....	167
<b>5 AMBIENTE INSTITUCIONAL E CONFIGURAÇÃO DOS ATORES NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS DE 1990 .....</b>	<b>185</b>
5.1 AMBIENTE INSTITUCIONAL ECONÔMICO .....	185
5.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL POLÍTICO .....	191
5.3 CONFIGURAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS.....	228
<b>6 1º CICLO POLÍTICO: O GOVERNO FHC .....</b>	<b>232</b>
6.1 GOVERNO FHC (1995-2002) .....	232
6.2 A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC .....	253
<b>6.2.1 Reforma da Previdência .....</b>	<b>258</b>
<b>6.2.2 Implantação do SUS.....</b>	<b>269</b>
<b>6.2.3 Estratégias de combate à fome e a pobreza .....</b>	<b>285</b>

<b>7 2º CICLO POLÍTICO: GOVERNO LULA.....</b>	<b>298</b>
7.1 GOVERNO LULA (2003-2010) .....	298
7.2 A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO LULA .....	341
<b>7.2.1 A Reforma da Previdência .....</b>	<b>345</b>
<b>7.2.2 Implantação do SUS.....</b>	<b>364</b>
<b>7.2.3 Estratégia de combate à fome e a pobreza.....</b>	<b>373</b>
<b>8 OS EFEITOS DOS DOIS CICLOS POLÍTICOS NO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO .....</b>	<b>389</b>
8.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	389
8.2 SAÚDE .....	403
8.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	426
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>445</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>457</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho se situa no campo da pesquisa das políticas públicas sociais e objetiva empreender uma análise comparativa das ações adotadas, nesta área, por dois governos recentes. Os contextos que os enredam e a relação que estabelecem com outros atores no processo de elaboração e efetivação de suas respectivas agendas sociais serão tomados como essenciais na verificação dos impactos processados no Regime de Bem-Estar brasileiro.

Nas condições de uma sociedade dotada de instituições políticas modernas e condicionada pelas relações de trabalho assalariadas, as políticas sociais emergem como respostas às assimetrias e desigualdades produzidas, aprofundadas ou resignificadas pela operação da exploração capitalista. Em conjunto, tais políticas configuram um específico Regime de Bem-Estar, produto singular da trajetória histórica de um determinado país.

Em geral, investigações que tratam deste tema dão relevância a aspectos relacionados à renda, bens, consumo e acesso a serviços que, na perspectiva marshaliana, propiciam aos indivíduos e suas famílias compartilharem os padrões de vida civilizada. Apesar de também tratar destes aspectos, a abordagem que se pretende realizar se desenrola em outra direção. Determinadas explicações concentram-se em outros efeitos das políticas, sobretudo, aqueles relacionados à liberdade individual e ao estigma. Autores como Marshall (1967) e Titmuss (1974), ainda em meados do século XX, se preocupavam em dar alguma atenção ao que, de certa forma, consideravam efeitos adversos da política social. Esping-Andersen (1985, 1990, 1991, 1999), por sua vez, avançou em uma particular perspectiva de liberdade humana, ao conferir importância central à maneira como as iniciativas públicas impactam a relação do indivíduo com o mercado e as relações familiares. Uma teoria, diversa da matriz liberal, que enfatiza o empoderamento por meio dos direitos.

Pretende-se percorrer uma variante deste segundo, que explora o potencial emancipatório da política pública, diferente daquele que procura identificar nela, uma forma de inserir o sujeito nas relações sociais pré-estabelecidas. Uma abordagem que foca na dimensão libertadora em relação ao mercado, aos arranjos tradicionais de bem-estar e aos respectivos estigmas que diferentes relações de dependência produzem.

Como particularidade histórica, cada Regime de Bem-Estar nacional pode tender a características residuais, corporativas ou universalistas segundo o desenho do conjunto de políticas sociais adotadas. A sorte da variedade de experiências nacionais depende da maneira

como Estado e mercado se articulam na provisão de bens e serviços públicos e de suas modalidades de cobertura e financiamento. Portanto, as primeiras elucidações requeridas relacionam-se a quem oferta e como se dá o acesso aos meios de bem-estar, quais são suas fontes de custeio, volume de investimento e o público que se pretende atingir. Com base no primeiro elenco, mais objetivo, de respostas, é demandado verificar os aspectos materiais e evanescentes relacionados ao tipo de estratificação social que reforça ou supera e ao grau de desmercadorização e de desfamiliarização que produz, e se é que produz.

Para determinar os motivos que determinaram a configuração assumida pelas políticas sociais geradoras dos efeitos acima elencados é preciso verificar a maneira como determinados atores interagiram entre si e com as instituições que influenciam a conformação de preferências e impõem potencialidades ou restrições à rotas de ação escolhidas.

Dentre a multiplicidade de atores que desenvolvem algum papel na efetivação de políticas, destacam-se aqueles que são percebidos como mais relevantes por longa tradição teórica. São eles, as classes organizadas politicamente e o pessoal do Estado. As classes capitalista e trabalhadora são observadas por meio de suas organizações sociais e políticas, enquanto em relação ao grupo de políticos, burocratas e intelectuais orgânicos que conformam o ator estatal, se dará particular atenção ao seu núcleo decisório que compõe o Poder Executivo. A opção pela abordagem mais tradicional não exclui considerar outros atores relevantes, um destes será denominado “ator eventual”, cujo papel desempenhado vincula-se a determinadas demandas relacionadas à própria política pública.

Para averiguar o efetivo papel desempenhado por cada ator, se objetiva determinar o peso de cada qual nas interações políticas que se processam no curso das decisões relacionadas à agenda social, as preferências selecionadas de um leque de opções factíveis e a escolha efetivamente realizada que orienta sua rota de ação e condiciona suas interações. O que determina o poder, as preferências e a ação dos atores é o conjunto institucional que os enreda, particularmente as instituições econômicas, que configuram as características adotadas pelo capitalismo no espaço nacional, e as instituições políticas, que determinam as relações de poder, o processo decisório e os parâmetros para a ação política. Estas são articuladas naquilo que se chamará “ambientes institucionais”. Outras variáveis igualmente consideradas são o ambiente internacional e as políticas já instituídas que limitam o escopo de alternativas de mudanças, além da presença ou não de referido ator eventual.

O objetivo das próximas seções do trabalho será empreender a análise comparativa da agenda social brasileira contemporânea em dois ciclos políticos recentes e os efeitos

produzidos por cada qual no Regime de Bem-Estar nacional. Este possui uma configuração original fundamentalmente corporativista. Ou seja, o padrão de acesso aos serviços públicos encontrava-se condicionada à anterior inserção no mercado. Todavia, no curso do tempo, modificações foram operadas e medidas de perfil universalizante incorporadas, até que, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), um novo arranjo foi instituído. O capítulo da Seguridade Social estabelece a conjugação das políticas de previdência, saúde e assistência social. Este é o ponto de encontro das mudanças incrementais realizadas ao longo das décadas pregressas e no âmbito da própria constituinte e que resultaram em um específico *mix* de políticas corporativistas, residuais e universalistas. Entretanto, os impactos concretos daquilo que foi deliberado pela Constituição ficou dependente das medidas adotadas pelos governos posteriores à sua promulgação, momento histórico desta investigação.

Nas mais de duas décadas que separam o momento atual da promulgação da nova Carta Magna, dois ciclos políticos se sucederam. O primeiro, imediatamente após encerrados os trabalhos da constituinte, se prolonga de 1990, ano da posse do presidente Fernando Collor de Mello (Collor), até 2002. O segundo ciclo comporta os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2003 a 2016. Os dois são desenhados considerando a afinidade dos programas de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o de Collor e o fato do governo do presidente Itamar Franco ter dado proeminência ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao próprio sucessor, que ocupou destacada pasta ministerial. O segundo ciclo agrupa os governos do PT.

Com o objetivo de determinar o legado deixado por cada um destes ciclos no Regime de Bem-Estar brasileiro, adota-se outras duas circunscrições que precisam, ainda mais, o que se pretende analisar. No plano dos ciclos políticos serão focados os governos considerados nucleares, FHC no primeiro e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) no segundo. Os primeiros anos da década de noventa são tomados como prólogo do governo FHC, enquanto o de Dilma Rousseff como o epílogo de Lula. Dentre os fatores que justificam a comparação entre estas duas administrações, destacam-se: 1) estão localizados em uma sequência temporal, de maneira que as características ambientais, tanto econômica quanto política, se distinguem pouco, o que salienta a dimensão das opções por distintos planos de ação, e; 2) será possível realçar não apenas as divergências, mas as convergências de dois projetos que se apresentam na cena política como polarizados.

No plano das políticas enfocadas, opta-se por concentrar a atenção naquelas que conformam a Seguridade Social. No caso da previdência serão analisadas as duas reformas



realizadas no período. A conexão desta com o mercado de trabalho também torna obrigatório verificar os efeitos causados pela política salarial e o nível de emprego, posto que afetam diretamente o valor dos benefícios e sua cobertura. Na saúde, concentrar-se-á nas ações adotadas com o propósito de implantar o Sistema Único (SUS) que, previsto na Constituição, ficou para ser efetivamente montado no período em tela. No campo da assistência, o foco se concentra nas iniciativas de enfrentamento aos dilemas sociais mais agudos: pobreza e fome. Buscar-se-á identificar as estratégias empreendidas em cada governo, as interações com outros atores e serão comparados seus efeitos.

O conceito de bem-estar é muito abrangente e possui uma natureza bastante diversificada. Ele envolve uma ampla noção de direito, relacionando direitos civis, políticos, sociais e, em sentido mais abrangente, se confunde com a própria noção de direitos humanos. Por isso, em hipótese alguma, bem-estar pode ser restrito ao tema política social. Consequentemente, qualquer recorte realizado carregará certa dose de arbitrariedade. A proposta deste trabalho é destacar o acima exposto, sobretudo, por razões metodológicas. Ou seja, as ações dos dois governos na área da Seguridade Social serão analisadas em seus contornos gerais para, em seguida, serem comparadas em relação aos efeitos produzidos na estratificação dos indivíduos, desmercadorização e quanto sua capacidade de superar ou reforçar arranjos tradicionais de bem-estar.

Da mesma maneira, a delimitação das três políticas também tem a ver com a opção de abordagem descrita. Outras são excluídas da análise porque seus propósitos não objetivam impactar as dimensões enfatizadas. Este é o caso da política de educação, por exemplo. A despeito de seus benefícios intelectuais, do fato de proporcionar atributos intimistas diversos e, embora tenha efeito potencial quanto a desfamiliarização, não se pode dizer que objetivo desmercadorizar ou gerar qualquer outro melhoramento que não seja diretamente relacionado ao mercado tal como constituído. Ao contrário, visto seu desenho concreto, o principal objetivo é, justamente proporcionar, condições mais vantajosas de inserção individual no mundo do trabalho. Na realidade concreta, a educação como política pública visa projetar o sujeito preparando-o para o mercado. Consequentemente, não se aplica a ela os efeitos que serão ponderados.

As políticas regulatórias, tais como a legislação trabalhista, constituem importantes componentes para evitar o mal-estar, seus efeitos desmercadorizadores se restringem a padronização de tempos e formas de trabalho impedindo que a mercadorização do indivíduo se dê a um nível muito degradante, mas, no geral, exercem efeitos diametralmente opostos aos

salientados. Políticas desta natureza determinam as condições de exploração, atuam sobre formas degradantes e precárias evitando-as, garantem um padrão mais civilizado de inserção produtiva, mas não geram qualquer efeito sobre a estratificação determinada pelo mercado a não ser reforçando-o e, senão perifericamente, sobre os arranjos tradicionais. Se delimita a proporcionar ao sujeito os meios monetários de obter bens e serviços no mercado. Seus efeitos não são desprezíveis, mas para aquilo que se pretende averiguar, sua importância é lateral e relaciona-se aos impactos que produz nas políticas investigadas.

Para efeito de uma abordagem mais abrangente que aquela situada nos resultados das políticas sociais para o bem-estar, na conclusão do trabalho será feita uma breve reflexão acerca dos limites do exercício da cidadania, de maneira a trazer outros elementos fundamentais e que não serão objetos do presente estudo. Tal diferenciação entre Regime de Bem-Estar e a noção ampliada de cidadania influencia a recusa em adotar a expressão Estado de Bem-Estar para designar o conjunto articulado de políticas sociais, conforme se observará no capítulo 3.

A hipótese aventada é que existem, simultaneamente, aspectos de ruptura e continuidade na comparação entre as agendas sociais efetivadas nos governos FHC e Lula. No caso, as semelhanças possivelmente devem ser atribuídas, por um lado, ao contexto dos ambientes institucionais, em grande parte, comum aos dois e, por outro, que existe um constrangimento exercido pelas decisões anteriores que acabam distinguindo certas rotas de ação. Neste caso, presume-se que as maiores inovações devem ter sido realizadas nos temas que, até então, não haviam encontrado respostas satisfatórias. As diferenças, por sua vez, possivelmente, se devem às prioridades distintas dos dois governos que, em parte, resultam dos laços com setores sociais, marcadamente, diferentes e às distintas posições político-ideológica que cada um possui em relação à política social, especialmente no sentido de determinar de quem é a responsabilidade de prover o bem-estar e sobre a clientela que deve ser amparada pelas iniciativas público-estatais.

O primeiro objetivo é verificar como os atores que interagem e as condições que circunscrevem os governos interferem na efetivação de suas preferências relacionadas à agenda social em geral e às três políticas em particular. Daí pretende-se observar o “lugar” que a política social ocupa em meio ao elenco de objetivos perseguidos em cada governo. Realizados estes dois objetivos, buscar-se-á identificar as semelhanças e diferenças na conduta dos dois governos, o desenho das iniciativas efetivadas no que concerne à relação entre Estado e mercado, financiamento e cobertura e seus efeitos sobre a estratificação social,

desmercadorização e desfamiliarização. Resultados que modificam ou não, muito ou pouco, o Regime de Bem-Estar brasileiro. Para tanto, nas seções iniciais será realizada revisão bibliográfica relacionada às categorias que se pretende utilizar.

Para realizar tais ambições, este estudo se encontra assim organizado: no capítulo 1 serão definidas as categorias de análise que correspondem ao universo conceitual que se vale na investigação. O capítulo 2 é dedicado à reflexão sobre algumas das interpretações mais proeminentes do bem-estar, dentre as quais aquelas que inspiram a elaboração da perspectiva teórica que orienta a análise discorrida nos demais capítulos. A perspectiva teórica empregada é o tema do capítulo 3. No capítulo 4 será realizado um breve resumo histórico da trajetória do Regime de Bem-Estar brasileiro, das origens à CF/88. O capítulo 5 é dedicado à caracterização dos ambientes institucionais e à configuração dos atores que intervêm influenciando a trajetória da agenda social nos dois governos; enquanto os governos FHC e Lula, bem como a comparação dos dois, são realizados, respectivamente, nos três capítulos seguintes.

## 1 ATORES E INSTITUIÇÕES: CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Os atores são compreendidos como sendo os agentes individuais ou, principalmente, coletivos, conformados como resultante de estratificação produzida por interesses objetivos comuns e que dispõem de determinados recursos de poder. Interesses objetivos e recursos de poder derivam da posição na estrutura social e das características dos ambientes institucionais que os enredam. Para ser considerado ator, é imprescindível que disponham de organização política que proporcione capacidade de ação.

Para defini-lo considera-se três categorias sociológicas clássicas: o indivíduo, a classe e o estrato social. Conforme afirma Elster (1986), não há contradição em adotar simultaneamente as três, uma vez que o indivíduo é tido como célula elementar, e as duas últimas possuem propósitos explicativos diferentes. Enquanto na classe os grupos organizados fundamentam a ação coletiva e o conflito social; no estrato, os indivíduos se diferem em termos de *status*, desvio, consumo ou hábitos. Logo, seria equivocado tentar responder a todos os fenômenos sociais a partir de apenas uma dessas categorias.

A definição do ator que será focado requer antes, estabelecer o fenômeno que se pretende investigar. Se está analisando a barganha entre dois líderes de bancadas legislativas, as bancadas são os atores, representadas pelos dois indivíduos, uma vez que, supostamente, eles estão agindo de acordo com as opiniões da coletividade. Quando o foco recai sobre as decisões de um chefe do Poder Executivo, que calcula inserido em um conjunto de condicionantes e lida ele próprio, com as pressões e responsabilidades inerentes a seu mandato, o próprio indivíduo no exercício do cargo, torna-se o ator.

Quando Marx (2006), em seu “O dezoito de Brumário de Luís Bonaparte”, descreve a conjuntura política francesa pretendendo demonstrar os motivos que levaram Luís Bonaparte ao poder, passa de uma a outra dimensão, da individual para a coletiva, da luta de rua aos embates parlamentares e, para cada quadro analisado, determina o agente da ação. Quando descreve “As Jornadas de junho”, o ator é a classe operária, quando, na sequência, são analisadas as disputas entre orleanistas, legitimistas e a montanha, os partidos são os atores. Da mesma maneira que Bonaparte III ele próprio é o ator quando manipula o *lumpen* e os militares para efetivar a estratégia que o conduziu a condição de chefe supremo do Executivo. Ou seja, a determinação do ator depende do fenômeno que se está analisando, pode ser a classe, o grupo, o partido ou mesmo o indivíduo na sua forma singular. Entidades de

naturezas distintas interagem na condição de atores, ao descrever os acontecimentos imediatamente anteriores a ascensão de Bonaparte, classes, partidos e indivíduos interagem de maneira conflituosa e coordenada nos acontecimentos analisados por Marx.

Nas próximas seções serão discutidos os temas que se relacionam à caracterização dos atores políticos e a variedade de condicionantes que determinam a eles próprios e sua ação.

## 1.1 INDIVÍDUOS, ESCOLHAS E AÇÃO

Elster (1986, 1994), descreve o individualismo metodológico como uma estratégia reducionista que objetiva tomar fenômenos complexos por meio de seus componentes mais simples. Trata-se da procura por microfundamentos, comum a outras ciências, como biologia e físico-química. Na opinião de Perissinotto (2010), o individualismo metodológico é, na visão de Elster (1986), uma opção investigativa que sobrepõe a ação individual à do Estado, das classes e demais agrupamentos sociais. Para Rattón Júnior e Moraes (2003), tal opção resulta do enfoque mecanicista (aquele que confere importância fundamental aos mecanismos), visto que considera como agente causal o ator individual, sendo sua ação a unidade elementar da vida social. Segundo esta interpretação, sendo os fenômenos sociais resultantes da ação e interação individual, a redução é a maneira mais adequada para se determinar causa e efeito.

O autor, explicita que não considera o indivíduo como átomo animado em uma realidade pré-social, diferentemente, acredita que ele faz parte de agregados e que tais também proporcionam a explicação de fenômenos sociais (ELSTER, 1986). Mas os indivíduos são por ele tomados como os responsáveis pela ação social, e, sendo assim, é preciso determinar suas motivações. Próximo a Weber (1989), Elster (1994) sugere que a determinação daquilo que impulsiona o sujeito a ação, requer investigar suas crenças, hábitos além de normas e demais instituições que o enredam. A verificação das motivações da ação é então sucedida pela descrição da forma como o indivíduo agiu efetivamente. Novamente segundo Perissinotto (2010), Elster não pretende estabelecer um subjetivismo que despreza as determinações objetivas da ação, de forma que a identificação do motivo apenas é compreendida se considerado o contexto.

Como lembram Levine, Sober e Wright (1993), Marx, com quem Elster (1986) dialoga, se opôs enfaticamente ao individualismo dos filósofos contratualistas e dos economistas clássicos, dada sua compreensão de que os indivíduos se encontram inseridos em relações sociais e que são estas as determinantes de seu comportamento. Przeworski (1988), por sua vez, considera imprecisa a perspectiva que busca basear toda a teoria social nas ações dos indivíduos, uma vez que produz uma tendência a distanciar qualquer perspectiva que suponha a existência de um nível coletivo de ação e consciência. Já na opinião de Levine, Sober e Wright (1993) havendo possibilidade de evitar o reducionismo, a categoria “indivíduo” enquanto sujeito capaz de oferecer os microfundamentos das interpretações macroteóricas traduz-se em ferramenta adequada para uma análise social mais consistente. Mas isso requer refutar a noção de indivíduo apartado das relações sociais, racional e autorreferenciado, própria do “individualismo metodológico” tradicional.

Em resposta as objeções, parece que Elster (1986) não pretende tomar o individualismo como o único método de investigação capaz de dar conta de todos os fenômenos sociais, mas como estratégia eficaz de determinar os mecanismos que explicam macroprocessos. Da mesma forma que, no sentido inverso, as macrovariáveis exercem efeitos que precisam ser igualmente percebidas pelo impacto que tem nas crenças e motivações individuais.

Levine, Sober e Wright (1993) reconhecem que Elster (1986) não é atomista e que os aderentes ao individualismo metodológico não reduzem os indivíduos a crenças e desejos meramente individuais, concebendo a explicação de fenômenos de maneira mais ampla. Ou seja, consideram a relevância explicativa das propriedades relacionais. Mas realçam que quando Elster (1986) combate o holismo radical, próprio da tradição marxista, propõem um modelo falho. Os autores questionam o reducionismo ao plano individual como um recurso metodológico que observa os agregados como soma de partes. Diversamente, no julgamento dos autores, as coletividades possuem características particulares que independem das partes que a compõem. Este é o caso das classes sociais. A classe operária, por exemplo, não é explicada por meio do recurso de defini-la como mero aglomerado de operários individuais, diferentemente, a classe por si só é um fenômeno dotado de características que só podem ser adequadamente apreendidas se analisada como tal. Concluem, portanto, que as macroexplicações não são necessariamente redutíveis à microprocessos. “Resumindo, o programa reducionista do individualismo metodológico falha porque a ciência tem projetos explicativos que ultrapassam os casos singulares” (LEVINE; SOBER; WRIGHT, 1993, p.

207). Isso não significa negar que os indivíduos sirvam como categoria analítica, ao contrário, ajudam a explicar determinados fenômenos, mas o coletivo não pode ser tomado como mera soma de partes.

Para os autores, os microfundamentos ocupam lugar de importância na teoria macrossociológica porque ajudam a focalizar questões e enriquecer respostas, mas não recomendam tomar o individualismo metodológico como recurso suficiente em si mesmo, uma vez que os tipos sociais são multiplamente realizados de forma que explicações baseadas em microfundamentos não são suficientes para controlar o poder explicativo das teorias de nível-macro (LEVINE; SOBER; WRIGHT, 1993).

Dois temas que aparecem na análise do indivíduo como ator social são os problemas da racionalidade e da interação estratégica. Para Tsebelis (1998) o pressuposto da racionalidade consiste em conceber que a atividade humana é orientada pelo objetivo. Elster (2009) reconhece que nem toda conduta humana é racional ou mesmo intencional, porém, pontua que existem razoáveis evidências para determinar que o comportamento humano típico é balizado pela racionalidade. Em uma explicação simplificada, pode-se afirmar que a escolha racional, como teoria, pressupõe que os indivíduos escolhem o curso de ação que acreditam ser mais adequado para alcançar determinado fim. Já a escolha racional como ato é um fenômeno instrumental, o que significa que, o curso de ação é identificado, avaliado e escolhido não por ele em si, mas pelo resultado que o sujeito pretende alcançar (ELSTER, 1986, 1994; TSEBELIS, 1998).

Para Elster (1986), agir racionalmente consiste em escolher a melhor ação entre aquelas que se apresentam viáveis. Portanto, as escolhas racionais ocorrem em determinadas situações de escolha, o que nega sugestões que versam sobre a plena liberdade de ação. As escolhas são vivenciadas pelos atores por meio de dois filtros, o primeiro, qualificado como filtro objetivo, exclui as opções que não são possíveis, ou seja, que não satisfazem critérios físicos, lógicos, econômicos ou mentais. As ações consistentes com essas coerções formam o “conjunto de oportunidades” do sujeito. O segundo filtro diz respeito à dimensão subjetiva, das preferências individuais, o que remete às crenças, hábitos e gostos pessoais. Mais consistentemente, neste segundo filtro se identifica a operação da escolha racional circunscrita pelas normas sociais (ELSTER, 1994). A ação orientada por normas não deve ser avaliada como algum tipo de comportamento otimizador. Ou seja, ela não pode ser reduzida ao interesse próprio, nem compreendida por alguma espécie de utilidade. Ações dessa natureza podem até ser explicadas pelo interesse, uma vez que a escolha de uma opção dentre outras

pode consistir, ainda que inconscientemente, em ação motivada pelo próprio interesse, mas também pode ser que a motivação para “obedecer” a norma ocorra por medo ou simplesmente para evitar alguma espécie de sansão. Mas, ainda que consideradas tais hipóteses, a adesão à norma não encontra explicação completa no interesse (ESLTER, 1986). De toda forma, normas e valores ocupam papel na motivação e na restrição da escolha individual sem necessariamente estar conectada à otimização de interesses.

À primeira vista, as “condições” e “preferências” ou “oportunidades” e “desejos” aparecem estanques na teoria da escolha racional, entretanto, Elster (1986) afirma poderem ser interdependentes, dado que as condições também dependem das preferências. Um indivíduo pode eliminar certas opções do conjunto viável, por exemplo, devido a uma crença; ou seja, o sujeito pode refutar uma opção mesmo ela sendo viável porque ele avalia que dessa maneira não estaria agindo de acordo com seus valores, crenças, hábitos ou simplesmente porque não quer. Inversamente, as preferências também dependem da pessoa conseguir adaptar o que quer daquilo que pode obter. O que o autor procura demonstrar é que a pessoa escolherá aquilo que “acredita” ser a ação mais adequada, mesmo que não se trate objetivamente do mais adequado. Dessa maneira, determina que a escolha racional deve considerar a relação entre ação, motivos e crenças.

Para formar um juízo também é importante considerar a qualidade e a quantidade de evidências disponíveis para embasar a tomada de decisão. Tal preocupação se liga ao problema da informação. Se as evidências são insuficientes, existe forte chance de que a escolha sofra algum nível de prejuízo. Segundo Tsebelis (1998), o ator escolhe de maneira subótima apenas em dois casos, se não puder escolher racionalmente ou se cometer um erro, fora estes dois casos, todas as ações objetivam maximizar interesses. Segundo ele, para que o observador possa verdadeiramente julgar os motivos da escolha aparentemente subótima deve ter controle de todas as arenas nas quais se move o ator, dando conta tanto dos jogos aparentes quanto daqueles ocultos. Também a auto-restrição é fenômeno racional na proporção em que objetivos imediatos podem ser evitados com propósitos de maximização de interesses futuros (ELSTER, 2009).

Sem pretensão de esgotar os limites da escolha racional, enquanto ato e que afeta seus alicerces como teoria, pode-se citar algumas inconsistências empíricas tais como dificuldades na comparação de todas as opções ou a indeterminação de benefícios ou de custos marginais de uma decisão. Além disso, os indivíduos reais fazem escolhas não racionais por inúmeros motivos: impulsividade, reação, emoção, dentre outras.



As teorias estruturalistas, uma certa leitura do marxismo inclusive, afirmam que determinadas condições são tão restritivas que os indivíduos são inexoravelmente lançados a um único curso de ação. Por exemplo, o capitalismo conduz o sujeito despossuído do meio de produção a vender sua força de trabalho. Neste caso, o condicionante é que, na impossibilidade de fazê-lo, será inevitavelmente destinado a morrer de fome, posto que não terá recurso financeiro necessário para adquirir meios de vida. Elster problematiza a plausibilidade de existir um mecanismo com tamanha restrição que impeça o sujeito de alçar a qualquer nível de escolha.

Outra objeção à teoria da escolha racional subjacente ao marxismo é a que a acusa de superficialidade. Segundo esta, as preferências são formadas e alteradas por forças sociais e nelas estão subjacentes relações de dominação. Por exemplo, quando Marx (1980) afirma sua teoria da ideologia ele está dizendo que as preferências individuais são previamente contaminadas pelo pensamento dominante. Este fato “envenena” a razão individual, conduzindo a escolhas não verdadeiramente suas. Retomando a sentença “escolhe o que acredita ser melhor”, Marx estaria dizendo que a crença se forma sob influência prévia de interesses estranhos aos do sujeito o que reduz a abrangência da própria noção de escolha. Dessa maneira, a teoria da escolha racional estaria operando apenas na superfície, não considerando os pressupostos que conformam as crenças e preferências. Segundo Roemer (1989), a teoria da escolha racional, na perspectiva dos neoclássicos, confunde preferência com escolhas e escolha com bem-estar. Segundo ele, as pessoas nem sempre escolhem o que preferem e elas nem sempre escolhem ou preferem o que produz bem-estar. Isto se dá devido ao fato de que suas preferências são formadas e enredadas por determinadas condições, muitas vezes deformadas pelo capitalismo.

Elster (1986) reconhece que crenças e preferências são moldadas pela estrutura social, que as pessoas buscam ajustar seus desejos de maneira a reduzir dissonâncias. Além disso, confirma que esta ordem de objeções tem sentido para análises de tendências históricas de longo prazo, posto que em intervalos longos de tempo nada pode ser tomado como constante, o que não reduz sua capacidade explicativa para interações que ocorrem em ambientes contextualmente delimitados.

Não é inerente a teoria pressupor que os indivíduos são racionais ou egoístas, embora sejam axiomas compatíveis com o individualismo metodológico (ELSTER, 1986). O autointeresse não pode ser igualado ao interesse egoísta. Existem motivações suficientes na sociedade para incentivar o indivíduo a conduzir-se de maneira a beneficiar não

exclusivamente a si próprio, mas a outrem. Tais motivações se vinculam à moral compartilhada, cultura, religião ao até uma compreensão coletivista do próprio interesse.

Para Elster (1989) existem dois tipos de estratégia de conduta, a “egoísta” e a “solidária” ou “altruísta”. Segundo ele, é possível que um indivíduo sacrifique algo do próprio benefício em favor de outro. Porém, é provável que a atitude altruísta nasça do próprio autointeresse. Na realidade concreta, instituições qualificam positivamente atitudes altruístas, criando incentivo para o comportamento generoso. Mas Elster avança ainda mais e considera limitada a concepção de que toda a ação é necessariamente autointeressada, no sentido egoísta da acepção da palavra, uma vez que, no extremo oposto, admite-se que um indivíduo tenha simplesmente prazer ao realizar o bem.

Avançando no debate acerca da interação estratégica, Elster (1986, 1994) considera que a teoria dos jogos oferece um quadro de referência conceitualmente unificador. Os jogos envolvem dois ou mais competidores, cada qual com duas ou mais estratégias. Cada conjunto de escolhas gera um conjunto de recompensas e o sucesso depende não apenas da própria decisão, mas das escolhas efetuadas pelos outros jogadores. Cada um deve tomar sua decisão buscando antecipar as decisões dos demais. A teoria proporciona a compreensão de três tipos de interdependências: o ganho individual depende do ganho coletivo em função do altruísmo ou do individualismo; o ganho de cada um depende da escolha de todos; a escolha de cada um depende da escolha de todos, por intermédio do cálculo estratégico.

O marxismo se mostra resistente à teoria dos jogos por enxergar apenas os indivíduos inseridos na trama socioeconômica. Neste caso, nem capitalistas nem operários têm verdadeira liberdade de escolha, posto que se não concorrer, o primeiro sucumbe como proprietário dos meios de produção e se o segundo negar-se a vender sua força de trabalho, não obterá a subsistência. Elster (1986) rebate a questão recorrendo mais uma vez a afirmação de que mesmo sob força das circunstâncias sempre existe algum nível de escolha. O fato de perecer como efeito da escolha errada não significa que não escolhem.

Pretende-se determinar através deste breve debate que os indivíduos são relevantes na explicação dos fenômenos sociais e políticos, porém suas escolhas e interações requerem considerar categorias baseadas no agregado social e fenômenos mais amplos.

Uma sentença sintetiza o que foi apreendido da breve exposição realizada até aqui, os indivíduos são racionais e fazem escolhas que orientam sua ação buscando realizar seus objetivos. Para uma compreensão adequada é preciso aprofundar em seus termos, para tanto, é necessário realçar que as preferências que orientam e as condições para a ação dos indivíduos

são fortemente condicionadas pelo contexto; elas têm a ver com a posição que cada elemento singular ocupa na sociedade e com a realidade que o circunda como indivíduo ou como parte da coletividade.

Um desses agregados sociais relevante é a classe social. Quando Marx (1980) afirma que as pessoas precisam alimentar-se para conseguir fazer história, ele quer dizer que para realizar qualquer coisa, antes devem ser garantidas suas condições requeridas por seres humanos que lhe proporcionam a manutenção da sua existência material. Esta constatação remete ao fato de que a classe é fenômeno fundamental para a explicação do social sendo estruturalmente constituídas, ela materializa uma categoria que possui dinâmica própria e é mais complexa que agregado de indivíduos, mas que exerce efeitos sobre eles. Como membro de uma classe, o sujeito tem determinado seus limites de renda e, conseqüentemente, capacidade de consumo, o que cria condições objetivas para a formação de uma determinada percepção de mundo e compreensão de possíveis trajetórias de ação isoladas ou coletivas. Daí o motivo para se passar a seguir ao debate sobre as classes sociais.

## 1.2 CLASSES SOCIAIS

Quando Marx (2006) se dedica a análise histórica da ação de classe no âmbito da dimensão política, verifica-a como ator coletivo. Suas preferências se conectam diretamente ao interesse compartilhado por seus membros. A ação de classe revela o objetivo em ver alcançado tais propósitos e, a despeito de erros táticos na condução de sua luta, possuem clareza da finalidade que pretende atingir. O que se apreende de Marx é que a manifestação política de classe é efetiva, porém diversa, se expressa na luta social por ela protagonizada ou através de intermediários, como organizações, partidos, um indivíduo poderoso ou o próprio Estado. Contudo, as conexões entre a estrutura de classes, seus interesses, sua subjetividade compartilhada e a passagem à ação constituem um conjunto mais complexo e multifacetado que o proposto por ele. Requer uma compreensão mais sofisticada que seja capaz de responder não apenas a ocorrência da ação, mas também a sua não ocorrência.

De acordo com Figueiredo Santos (2002), Erik Olin Wright desenvolve um esquema de classes teoricamente mais abrangente, que serve como orientação para diversos planos de pesquisas empíricas. Segundo o autor, tal esquema parte de uma determinada concepção de

estrutura de classes que cria as condições necessária para mapear suas constâncias e variações.

Wright (1985, 1992) distingue dois níveis da análise de classe, um mais abstrato outro mais concreto, e três dimensões, estrutura, formação e a consciência de classe. No que diz respeito aos níveis de abstração, o autor caracteriza como nível de maior abstração aquele que toma as classes como tipos puros e que se relaciona ao plano dos modos de produção. No nível intermediário de abstração, a formação social é tida como a combinação concreta de distintos modos de produção e diferentes relações de produção. No nível mais concreto é aonde se realiza a análise conjuntural, desde seus detalhes institucionais objetivos até os fatores contingentes em disputa. É neste nível que se situam os estudos sobre vinculação entre práticas e relações de classe, plano da avaliação da segmentação de mercado, sindicalização e da formação dos partidos representantes de classe.

O plano da estrutura de classes diz respeito às estruturas de relações sociais na qual os indivíduos estão imersos e que determinam seus interesses de classe. Trata-se de um conjunto de lugares vazios ocupados por indivíduos ou famílias. A formação de classe, por sua vez, refere-se à constituição de coletividades organizadas dentro da estrutura de classes com base nos interesses determinados estruturalmente e que são forjadas como coletividade nas lutas. Enquanto a estrutura define relações entre classes, a formação enquadra as relações dentro das classes (WRIGHT, 1985). Para conectar os conceitos de estrutura e formação de classe é necessário adotar como nível de abstração o plano relativamente concreto e de nível micro (WRIGHT, 1992). A consciência, por sua vez, figura como sendo o conjunto de aspectos cognitivos alcançáveis pelos indivíduos e que tem relação objetiva com a configuração das classes.

O tema da estrutura de classe é conceitualmente central para clarificar a lógica global da análise do tema. Segundo Wright (1992), o empreendimento de elaborar tal categoria deve considerar os níveis macro e micro de agregações dos fenômenos sociais designados pelo conceito. No nível macro, é descrita uma propriedade crucial das sociedades no seu conjunto, enquanto no micro define-se um conjunto de posições ocupadas por indivíduos. Segundo o autor *“estar en una posición de clase es estar sometido a un conjunto de mecanismos que inciden directamente en las vidas de los individuos conforme toman decisiones y actúan en el mundo”* (WRIGHT, 1992, p. 25). Ou seja, no nível micro, a estrutura de classe se estabelece como um conjunto de mecanismos que afetam diretamente os indivíduos que ocupam determinadas posições de classe. Tal conceito, como aqui é tratado, objetiva permitir

identificar os diversos modos em que os indivíduos são afetados pela estrutura social, permitindo compreender como os contextos macroestruturais constroem processos pertencentes ao plano individual, assim como abre uma chave explicativa para perceber como a atuação política individual no nível micro afeta os estados macroestruturais.

Portanto, a definição de classe requer estabelecer mecanismos. No marxismo, a estrutura de classes designa mecanismos reais, processos causais que existem independente da teoria, de maneira que a compreensão da estrutura de classe se refere a especificação dos tipos de efeitos diretos que se supõem terem sido produzidos pelos mecanismos estruturais de classe.

A relação social de exploração é o conceito chave que determina a estrutura de classe. De forma que as classes específicas nesta estrutura são definidas por sua posição em tais relações sociais. Porém, uma leitura equivocada é conceber que a exploração produz um único efeito. Diferentemente, o complexo conjunto de mecanismos interconectados que configuram as relações de produção geram efeitos diversos. Na tradição marxista, os efeitos mais destacados gerados diretamente pelos mecanismos estruturais de classe são os interesses materiais, a experiência vivida e a capacidade de ação coletiva. Não significa que a classe por si mesma explique a subjetividade dos interesses materiais ou as formas de consciência arraigadas na experiência vivida, nem tão pouco a organização coletiva e ação de classe. Para compreendê-los é necessário considerar múltiplos mecanismos distintos, não apenas os estruturais e de classe. Porém, ao explicar fenômenos empíricos, verifica-se como tais mecanismos de classe interferem nos três. Para a elaboração de conceito concreto de nível micro de estrutura de classes, dentre os três, o autor julga mais adequado convergir atenção primariamente para o plano dos interesses materiais (WRIGHT, 1992).

As relações sociais de produção determinam um conjunto de mecanismos mediante aos quais os indivíduos conseguem ter acesso aos recursos materiais e aos produtos sociais gerados com tais recursos. Compreendendo que o “interesse” pode ser caracterizado como intrínseco quando diz respeito aos fins objetivados e instrumentais quando se refere aos objetivos associados aos meios empregados para alcançá-lo, os mecanismos supracitados se ligam, segundo Wright, a dois tipos de interesses materiais instrumentais: aqueles vinculados ao bem-estar econômico e os relacionados ao poder econômico. O autor define o primeiro como sendo o alcance de uma situação mais favorável na relação entre trabalho-ócio-renda. Em outras palavras, o interesse de classe no que diz respeito ao bem-estar econômico é determinado pelo que a pessoa deve fazer para obter determinado nível de bem-estar

econômico, ou seja, pelos mecanismos geradores de bem-estar, o que não é sinônimo do resultado em termos de consumo. Conseqüentemente, o interesse comum de classe consiste no fato de que indivíduos de uma mesma classe, em virtude de sua relação com os mecanismos subjacentes inseridos nas relações sociais de produção enfrentam a mesma estrutura geral de escolhas e objetivos estratégicos quando buscam promover seu bem-estar econômico.

No caso do poder econômico, Wright afirma que as relações sociais de produção distribuem uma forma fundamental de poder que é o controle sobre o excedente. De posse de tal controle obtém-se a capacidade de constranger alternativas sociais e políticas (WRGIHT, 1992). Por exemplo, na seção em que será tratado o tema da autonomia relativa do Estado, se verá que o controle capitalista privado sobre o excedente impõe limites ao exercício potencial do poder político de Estado. Esta dimensão clarifica o fato de interesses materiais estarem ligados aos aspectos básicos do poder social, não se limitando ao destino dos possuidores e despossuídos deste recurso.

De acordo com Wright (1985), a definição do conceito classe se liga ao conceito de exploração cuja base material é a distribuição desigual de bens produtivos, designado como “relações de propriedade”. Segundo o autor, os interesses relacionados ao bem-estar econômico e de poder econômico estão conectados ao conceito de exploração. Para ele, “*la exploración define un conjunto de mecanismos que ayudan a explicar tanto la distribución del bienestar económico como la distribución del poder económico*” (WRIGHT, 1992, p. 37). O que significa afirmar que, em virtude da apropriação do excedente, os exploradores são capazes de obter níveis mais elevados de bem-estar econômico e gozar de poder econômico. Enquanto os explorados são renegados a níveis baixos em ambos. Disso se derivam duas conclusões: primeira, os interesses comuns de classe dizem respeito a interesses comuns acerca do processo de exploração; segunda, os interesses materiais de classe possuem caráter objetivamente antagônico. Daí o autor concluir que a estrutura de classe está associada ao conflito de classe, mas tal depende da sorte de outros processos sociais que podem potencializar ou bloquear a passagem do conflito objetivamente latente para o conflito organizado. Segundo Wright (1992), os membros de uma classe compartilham individualmente interesses materiais e, portanto, comportam idênticos dilemas relacionados à ação coletiva e a busca individual por bem-estar e poder econômicos. Este aspecto do debate conduz ao tema da formação e da consciência de classe, mas antes é preciso explicar sobre a maneira como os interesses materiais são incorporados à sua compreensão subjetiva.

Para Wright (1992), os interesses materiais apenas orientam a ação quando se tornam um conjunto de experiências sistematicamente compartilhadas e quando configuram uma compreensão subjetivamente compartilhada da realidade. Desta maneira, a comunidade de classe passa do plano objetivo para o subjetivo, algo parecido com a assertiva marxiana da passagem de “classe em si” para “classe para si” (MARX,1985). Mas este processo não decorre de maneira automática. As experiências vividas sofrem a interferência da alienação que bloqueia a capacidade de apreensão subjetiva e, conseqüentemente, da possibilidade de passar à ação coletiva. Além disso, Wright (1985) também afirma que cada sistema de exploração comporta ideologias concretas que tratam de defender os privilégios dos exploradores como sendo naturais e justos. Segundo ele, cada ideologia dispõe de base material que lhe confere credibilidade tornando-a uma força concreta que interfere na subjetividade individual.

Uma das formas de legitimação ideológica é o apelo ao bem-estar geral que busca demonstrar que os menos privilegiados viveriam pior na ausência do sistema de privilégios em voga. No caso do capitalismo, consiste em argumentar que a desigualdade é necessária para que haja produção suficiente capaz de gerar bem-estar. A base material que a sustenta é a narrativa de que o lucro estimula o capitalista a investir na geração de riqueza material que, disposta no mercado, se desdobra em consumo empregos e renda, e cujos impostos gerados retornam para a sociedade na forma de políticas públicas.

Antes de avançar sobre o problema da consciência de classe, passa-se em revista o tema da formação de classe. Segundo Wright (1985) haveria no marxismo clássico um erro ao tomar como certa e, de certa maneira, automática a passagem da estrutura para a organização política de classe. Além disso, o marxismo aposta que o fato de ser constatável que o bem-estar individual do operário se liga a necessidade do êxito da ação coletiva, que esta seria um desdobramento racional previsível. Para avançar sobre tais limitações retoma-se a teoria da escolha racional.

Na percepção de seus adeptos, como Elster (1994), os mecanismos que induzem a classe à ação não são previamente estabelecidos. As decisões de classe não são tomadas naturalmente a partir de uma suposta consciência de classe, nem tão pouco suas entidades de representação decidem o que fazer a partir de condicionantes únicos. Uma pergunta ilustrativamente válida seria, tomando a afirmação de Marx e Engels (1998) de que o Estado seria comitê central que dirige os assuntos comuns da burguesia, como e aonde a classe dominante se reúne com os dirigentes estatais para ditar suas ordens?

Perissinotto (2010, p. 121) afirma que “a grande contribuição da teoria da escolha racional para a sociologia foi tomar a ação coletiva como um problema a ser explicado e não como um fato inerente às condições objetivas de um dado grupo”. Conseqüentemente, a solidariedade e cooperação não são tomadas como pressupostos, mas um fenômeno que requer a investigação de suas causalidades.

Olson (1999) afirma que a lógica de conduta individual não pode ser transplantada à ação coletiva. Ainda que um conjunto de indivíduos reconheçam interesses comuns, não significa que estes buscarão realizá-los, nem tão pouco tal fato se desdobrará por consequência lógica em ação coletiva. Ao contrário, na apreciação do autor, em grupos numerosos, a tendência mais plausível para o indivíduo racional é a abstenção.

Segundo Olson (1999), a classe social não se transforma automaticamente em ator atuante. Mesmo centrado nos próprios interesses, não é porque os indivíduos de um grupo serão beneficiados pela ação coletiva que eles a perpetrarão. Ela não existirá sem que um fator externo interfira no sentido de promover os interesses grupais. Para agir em grupo é necessário que esteja operando coerção ou incentivo.

Refletindo em sentido oposto, Roemer (1989) julga que, da mesma maneira que existem incentivos que obstaculizam a ação coletiva, também existem mecanismos que a estimula. O operário individualmente pode sobrepor o egoísmo, o “caronismo”, superando o temor quanto aos possíveis custos e sanções resultantes de sua ação se alcançar a compreensão de que agir como classe lhe confere vantagens comparativas. Além disso, os indivíduos podem obter prazer na cooperação com aqueles igualmente vitimados pela exploração ou compreender por meio da opressão comum que é preciso reagir e que a união amplifica suas chances de êxito. Neste caso, “a luta de classes pode emergir racionalmente como parte de um processo de solução” (ROEMER, 1989, p. 33).

Convergindo linhagens teóricas distintas a constatação comum de Olson (1999) e Roemer (1989) quanto a necessidade da atuação de força externa ao movimento espontâneo dos indivíduos para induzi-los à cooperação e a ação coletiva não é contraditória ao pensamento marxista clássico. Lenin (1977b), já buscava superar a visão espontaneísta segundo a qual, a classe operária se tornaria naturalmente um ator coletivo. Para ele era imprescindível que um fator externo à classe em si interferisse para transformá-la em classe para si, tal fator era identificado com um ator consciente, organizado e disciplinado, a vanguarda revolucionária. É nesta chave que Lenin introduz, sistematicamente, à tradição marxista o tema do partido. Para tornar a classe em si, na classe para si, era premente inserir a



consciência da necessidade da organização e da luta de fora para dentro do movimento espontâneo das massas.

Na perspectiva de Przeworski (1989, p. 67), as classes devem ser abordadas “como efeitos de lutas estruturadas por condições objetivas que são simultaneamente de ordem econômica, política e ideológica”. O autor recorre à “dupla articulação” de Poulantzas (2000) para afirmar que as relações econômicas, ideológicas e políticas constituem uma totalidade que impõem uma estrutura sobre as lutas de classes e que, ao mesmo tempo, transformam as condições nas quais se processam estas mesmas lutas. Esta opção analítica considera as relações políticas e ideológicas como igualmente estruturantes tal qual as econômicas.

[...] é necessário perceber que as classes são formadas no decorrer de lutas, que essas lutas são estruturadas por condições econômicas, políticas e ideológicas sob as quais ocorrem, e que essas condições objetivas – simultaneamente econômicas, políticas e ideológicas – moldam a prática de movimentos que procuram organizar os operários em uma classe (PRZEWORSKI, 1989, p. 89).

Ao mesmo tempo em que também se opõe à visão espontaneísta, segundo a qual as classes surgem e agem mecânica e espontaneamente em favor de seus interesses, rejeita automatismos. Para ele, as classes tanto necessitam da luta para se configurar como ator político quanto precisam optar em atuar coletivamente.

Segundo esta versão, as classes não antecedem suas práticas. As forças políticas engajadas em manter ou alterar as condições sociais existentes mudam o meio assim como ensinam o processo de organização, desorganização e reorganização da classe. As classes são formadas como efeitos de sua luta. Neste contexto, a primeira luta se dá no interior da própria classe para que, apenas a seguir, se desdobre em luta “entre” classes rivais.

Consequentemente, segundo esta concepção, os indivíduos que compõe a classe devem ser analisados em suas múltiplas dimensões. O indivíduo trabalhador de fábrica não é exclusivamente operário, também é católico ou protestantes, negro ou caucasiano, heterossexual ou homoafetivo, amante de literatura ou torcedor esportivo, possui *hobbies*, hábitos e preferências relacionadas ao paladar. O que torna um operário, um militante político operário é o sucesso da estratégia da força política engajada (partido, sindicato, associação, vanguarda) em convencer o indivíduo a agir politicamente como operário e não como católico, caucasiano ou torcedor.

O autor realça que na dimensão estratégica e de interação política, existem não uma, mas múltiplas opções. Para Przeworski (1989), como a experiência imediata das relações sociais baseadas na exploração não leva por si mesma à identidade coletiva, nem a ação política imediata contra a classe antagônica, existem bases razoáveis para compreender um leque mais amplo de possibilidades de coalizões, inclusive entre as classes polares nas relações imediatas de exploração. Dois exemplos que problematizam a confrontação direta de operários contra burgueses e que configuram uma base razoável para a coalizão entre elas: primeiro, em sentido mais amplo, o autor demonstra que os operários são explorados por todos os segmentos sociais com exceção da pequena burguesia. Diretamente pelos proprietários dos meios de produção, mas indiretamente por outras classes que recebem benefícios via políticas públicas, cujo financiamento é oriundo da transferência parcial do excedente para o Estado. Vislumbra assim propensão maior para uma aliança entre operários e pequena burguesia contra a exploração de todos os demais do que para a aliança operário popular contra capitalistas. Outra situação é: Como é interessante para operários que a maior parte da acumulação seja revertida em investimentos, visto que, desta maneira, a produção futura aumentará, existe uma base objetiva para a aliança entre operários e a fração moderna expansionista da burguesia. O que se busca evidenciar nos 2 exemplos é que não se identifica, na prática, razões para crer que haja forte limitação prévia que induza o sujeito apenas à tradicional aliança operário-camponês ou que lhe oponha em quaisquer cenários à burguesia.

De acordo com a estratégia implementada, ocorrem consequência para as diversas dimensões da própria classe em movimento: estrutura, ideologia, formação. Como as classes são formadas como efeitos de suas lutas, à medida em que lutam, transformam as próprias condições para sua formação, em um processo sequente e descontínuo. Em uma sentença: as classes se formam politicamente, atuam alterando a realidade e, com isso, mudam o meio no qual se formam, afetando a si próprias. Como exemplo, Przeworski (1989) narra os motivos que, em sua visão, levam os operários a não escolherem se tornar revolucionários. Segundo o autor, os trabalhadores, movidos por sua racionalidade, percebem o “custo imediato de uma revolução”, uma vez que subverter a ordem passa, necessariamente, por um longo período de privações materiais. Exatamente por este motivo, são incentivamos a abandonar a estratégia radical em favor de uma saída “mais econômica”, baseada no acordo com a burguesia. Esta opção seria realizada com cada qual fazendo concessões aos interesses do outro. A verificação histórica demonstra que uma interação estratégica desta natureza ensejou a recusa do

proletariado em promover a insurreição revolucionária em troca do aperfeiçoamento da legislação trabalhista e do financiamento de um aparato de proteção social.

O delineamento histórico e resultados da opção pela cooperação de classe serão retomados adiante, o que se pretende destacar, por enquanto, é que o autor demonstra que os interesses dos trabalhadores não são fixos nem tão pouco opostos aos dos capitalistas em todos os contextos. Quando se deparam com a hipótese concreta de alcançar o bem-estar material no interior do sistema capitalista, os trabalhadores não optam pelo socialismo. Da mesma maneira, os capitalistas podem ser levados a moderar suas taxas de lucro e manter salários mais elevados em troca da manutenção da normalidade econômica. Em sentido inverso, também se pode aventar que, sendo a vanguarda operária capaz de mostrar que os custos de uma revolução são compatíveis com a abolição da sociedade de classes, esta pode abandonar a estratégia reformista em favor da insurreição. Tudo depende dos incentivos que são apresentados aos contendores em potencial, o que remete o debate novamente aos aspectos sociais mais evanescentes, relacionados à consciência de classe.

Wright (1985) distingue dois usos para o conceito de consciência de classe. O primeiro, tendo Lukács (1979) como representante, diz respeito àquilo que os indivíduos, como membros da classe, pensam, sentem e creem ser o comportamento racional. O segundo, no qual Wright se encaixa, identifica a consciência de classe como sendo um aspecto particular da subjetividade concreta dos indivíduos. Esta última, segundo o autor, nas explicações macrossociais ajuda a compreender as decisões e ações individuais. Quando aplicada à coletividade ou organizações, ela transfigura-se na referência à distribuição pautada na consciência individual dentro do agregado ou torna-se um modo mais simplificado de caracterizar tendências.

Diferente do que requer Lukács, a opção de Wright rejeita a noção de que haveria uma consciência no sentido literal, própria de entidades supraindividuais como as classes. Diferentemente, nesta, a consciência de classe é tomada como um aspecto particular da vida mental dos indivíduos, ou seja, “*aquellos elementos de la subjetividade de una persona que resultan discursivamente accesibles a la própria apercepción del individuo*” (WRIGHT, 1985, p. 269).

Para o autor, os elementos da consciência são, dentre outras, as crenças, ideias, observações, informações e preferências. Elementos que podem não estar na percepção individual de maneira contínua, mas são acessíveis ao sujeito. Tal conceituação liga-se ao problema da vontade e da intencionalidade. Ou seja, quando determinado curso de ação é

selecionado, seu resultado deve ser explicado, ao menos em parte, pelos elementos conscientes que foram mobilizados pelo ator no momento em que tomou a decisão.

No processo de escolha e ação, não reina apenas a consciência, deve-se considerar os demais determinantes que se apresentam, de maneira que para compreender os mecanismos reais que conectam as estruturas sociais com as práticas sociais, deve-se investigar a base subjetiva das decisões intencionais tomadas pelos atores.

Ação intencional supõe avaliar alternativas segundo a consciência. No caso da ação individual, a consciência de classe é definida como aqueles aspectos da consciência que possui um conteúdo distintamente classista. Enquanto a estrutura de classes refere-se ao território das relações sociais que determinam interesses materiais objetivos dos atores e a luta de classes diz respeito às formas de práticas sociais que pretende empregar para realizar esses interesses, a consciência de classe circunscreve os processos subjetivos que conformam as decisões intencionais com respeito a estes interesses e lutas (WRIGHT, 1985).

Diferentemente da noção marxista que relaciona a consciência de classe com a compreensão de seus interesses de classe, Wright emprega a expressão em sentido mais geral, designando como tal toda a forma de consciência pertinente à classe, independentemente de sua fidelidade aos seus interesses enquanto classe.

A consciência de classe se decompõe em três dimensões da subjetividade: percepção de alternativas (escolha de determinado curso de ação), teoria sobre consequências (compreensão de consequências esperadas) e preferências envolvidas. Wright designa como falsa consciência, as informações falsas que orientam a tomada de decisão, uma percepção distorcida da realidade das alternativas possíveis e teorias incorretas acerca dos efeitos de suas decisões. Destoando ligeiramente da leitura wrightiana, é na dimensão do impacto sobre percepções, teorias e preferências verdadeiras ou falsificadas que atua a ideologia dominante.

Antes de passar à conclusão do debate sobre o problema da classe, será apresentada brevemente uma específica compreensão de interação cooperativa de classes. Para tanto, retoma-se Przeworski (1989), que descreve o pacto social democrata efetivado na Europa como sendo um desdobramento do processo de maturação do movimento operário daquele continente que, ao longo de sua existência, foi respondendo aos dilemas organizacionais com os quais se confrontou. A sequência sugerida pode ser assim resumida: calculando vantagens comparativas, o partido operário optou em abandonar a postura exclusivamente *putschista* e decidiu participar de eleições; ao constituir bancada parlamentar, adotou posturas progressivamente mais reformistas até abandonar a tese econômica estatista em favor do

keynesianismo; neste processo, na proporção em que assumia postura mais institucional, afastava parcela de sua base social, repelida devido ao progressivo deslocamento a relação aos seus princípios originais; em consequência de tal perda, era incentivada a adotar estratégias eleitorais mais abrangentes com o propósito de atrair outros segmentos sociais. Foi no curso deste processo, focado no alargamento do eleitorado, que a agenda de políticas sociais foi se tornando estratégia dominante. Visto que a tese marxiana da “simplificação” da sociedade na polarização entre operários e capitalistas não se confirmou em fatos históricos e na medida em que a sociedade seguiu se complexificando, moldando novos setores sociais intermediários, o abandono da identidade partidária exclusiva de classe se tornou imperativo para a obtenção de maioria eleitoral. Conseqüentemente a identidade de “partido de classe” se alargou para a identificação fluida de “partido do povo”.

Simultaneamente, o keynesianismo passou a fornecer a base programática para a edificação de um compromisso de classe envolvendo trabalhadores e capitalistas. Visto que o aumento do lucro estimula empregos e aumenta a base arrecadadora do Estado, a melhoria das condições de acumulação foram apresentadas aos trabalhadores como potencial condição para a melhoria de vida e para aperfeiçoar o contexto em que se processa a barganha salarial, além do alargamento da oferta de políticas públicas para a população em geral, incluindo a classe trabalhadora.

Ainda tomando a história da socialdemocracia europeia como exemplo, segundo o autor, na mesma proporção em que a objeção ao capitalismo foi perdendo vigor no meio operário, o antiestatismo do marxismo original foi substituído pela postura pró-Estado, tido como afiançador do pacto de classes e instrumento distributivista e disciplinador do mercado. A defesa do Estado realizada pela esquerda foi consideravelmente reforçada quando a tese privatista e desregulamentatória se tornou dominante entre os capitalistas a partir da década de 1970. A seguir a defesa do Estado foi progressivamente se tornando uma pauta de esquerda, associada à defesa de direitos sociais.

Concluindo o debate sobre as relações entre indivíduo e classe na perspectiva de apresentar, parcialmente, a concepção de ator social que será empregada nos próximos capítulos, retoma-se a formulação afinada com a teoria da escolha racional de Jon Elster e outros: os indivíduos são racionais e fazem escolhas que orientam sua ação com o propósito de realizar seus objetivos. Para a compreensão adequada que se pretende é necessário especificar três aspectos da premissa: primeiro, que os objetivos individuais não são necessariamente egoístas; segundo, que as escolhas efetuadas não são guiadas por uma

racionalidade pretensamente pura; terceiro, que a escolha efetivada não é necessariamente a melhor opção, mas é aquela que o indivíduo acredita ser a melhor. Como visto acima, a perspectiva de Elster converge para este mesmo sentido. De forma que, ao realizar estes três ajustes, não há motivos para não tomar a premissa como verdadeira.

Interesse não significa necessariamente interesse egoísta, da mesma maneira que auto interesse não é o mesmo que interesse individualista. Existem razoáveis motivos para imaginar que se pode agir por altruísmo. Existem incentivos diversos que estimulam o sujeito a agir pelo bem coletivo ou para benefício de outro. A auto-realização pode se dar de múltiplas maneiras, tanto pelo ganho particular, quanto pelas melhorias coletivas. Exemplos de certa forma até banais do segundo são o tratamento de água, redução da poluição, iluminação pública, estas são medidas que tem necessariamente alcance social e cujos ganhos são individuais na proporção em que melhoram o ambiente que o indivíduo habita e é compartilhado porque abrange a coletividade. Da mesma forma como se aplica a questões triviais, é verdadeira em temas mais sofisticados.

O indivíduo age circunscrito por uma estrutura social e por um conjunto de regras sociais, normas, valores, ideias, cultura, que afetam sua racionalidade, de maneira que esta jamais pode ser tomada como pura ou bem informada ao extremo. Ou seja, não é pura porque é “contaminada” pelo mundo que rodeia o sujeito, não é bem informada porque ela raramente alcança uma qualidade tal que forneça ao indivíduo condições de antecipar todas as consequências da ação aventada, não dá conta da multiplicidade de aspectos envolvidos na decisão, nem determina previamente todos os seus desdobramentos.

As escolhas efetivadas parecem, aos olhos do indivíduo, como sendo as melhores opções, sobre isso duas constatações: primeira que as preferências que orientam escolhas não são inatas, elas são fortemente condicionadas pelo meio social. Outra, o indivíduo não é necessariamente confrontado a todas as opções de rotas de ação, diversamente, o meio social limita as possibilidades concretas de preferência restringindo-as a um leque de opções disponíveis ao sujeito.

A escolha é um evento necessariamente social e histórico. Dizer que é “social” significa que é mediada pela estrutura social, que condiciona suas chances de vida, é histórico porque a nacionalidade, língua, cultura, e, especialmente, instituições econômicas e políticas, que conformam o ambiente em que o sujeito se encontra inserido, exercem efeitos sobre ela. A história é mais abrangente, envolve ao indivíduo e à própria estrutura social.

O que se pretende realçar é que para compreender as escolhas do sujeito é preciso antes determinar que o indivíduo ocupa uma específica posição na sociedade e pertence a uma comunidade cuja identidade é específica.

O indivíduo está inserido em círculos concêntricos. O círculo menor é o da estrutura social, neste o sujeito se encontra inserido como classe social, o círculo maior e mais envolvente é o da história, o qual é conformado por diversas realidades compartilhadas como valores, normas, identidades dentre outras. Em meio à diversidade destaca-se, neste último, os ambientes institucionais econômico e político. O indivíduo sofre diversas influências subjetivas, duas das mais relevantes são a cultura e a religião, mas ao se tratar de fenômenos relacionados à ciência política, opta-se por destacar estes dois ambientes institucionais, o econômico e o político. Os ambientes circundam tanto os indivíduos quanto os entes sociais, como as classes, da mesma maneira que afetam o indivíduo o fazem com as classes como se verá em seção mais adiante, por enquanto, o foco se restringe aos efeitos de classe.

O sujeito é agregado a outros na estrutura social de acordo com a posição que ocupa nas relações de produção. Como classe, o sujeito tem suas condições materiais de vida, opções de consumo e bem-estar delimitadas, têm limitadas suas rotas de ação possíveis. Também é na estrutura de classes que estará confrontado às relações de poder econômico e poderá ou não o exercer no âmbito das relações sociais ou mesmo no plano político.

Constatar a posição de classe que o indivíduo ocupa não basta para determinar todas suas dimensões de vida, mas é forte naquelas relacionadas à produção e consumo e relevante nos temas políticos. A posição na estrutura de classes exerce influência na conformação de preferências relacionadas à esfera política e pode produzir incentivos capazes de competir com preferências moldadas por outras esferas, como nacionalidade, costumes, tradição, religião dentre outros.

A consciência de classe é a percepção comum dos membros da classe, quanto à sua condição de classe, ou seja, quanto a sua posição nas relações de exploração e dominação derivadas das relações de propriedade vigentes. Ela coexiste com outras “consciências” moldadas na diversidade em meio a qual o indivíduo encontra-se inserido. Portanto, a consciência de classe não é única, nem necessariamente a mais importante em relação ao conjunto de percepções do sujeito. Por exemplo, como realçado por Przeworski, o indivíduo pode votar como católico e não como operário. Entretanto, dado o fato de que a posição de classe determina o interesse material objetivo e ligar-se estreitamente às chances de vida, a realização do bem-estar e ao poder econômico, esta é extremamente relevante. Sobretudo

quando se discute fenômenos relacionados à produção de políticas sociais como se buscará mostrar a frente.

A organização política de classe e ação coletivas não constituem pressupostos, dados da realidade independente de quaisquer condições. Diferentemente, o que se percebe é que ambas são possibilidades, podem ou não ocorrer. As condições que as determinam são múltiplas, não sendo tributárias às atitudes voluntárias de classe. Depende que um elenco de condições conjunturais e estruturais conspirarem a seu favor. Dentre elas, é necessário haver uma vanguarda capaz de apresentar incentivos mais fortes para agir que os que estimulam a inação.

Nada é estático, quando o sujeito se organiza como classe, atua no mundo transformando-o e, por extensão, modifica sua própria configuração como classe. De maneira que a mobilização ou a ideologia que orienta sua ação são alteradas constantemente. Também as estratégias mudam em decorrência das lutas. Nem a configuração de classes, nem a consciência ou a organizações políticas são estáveis, tomam a forma de situações que mudam com o contexto.

E é nesta dimensão, dos contextos que enredam não apenas os indivíduos, mas as próprias classes que o debate passa ao plano das instituições. Os ambientes que enredam os indivíduos e as classes afetam sua materialidade, consciência e estratégia política. Um ambiente institucional econômico caracterizado pela hegemonia do regime fordista de produção afeta a materialidade da classe tornando-a diversa se comparada àquela inserida em um ambiente caracterizado pelo paradigma toyotista. O operário fordista não é exatamente o mesmo que o operário sob condições do trabalho flexível. Portanto, a alteração no regime de produção altera a própria configuração da classe, o que é potencialmente capaz de mudar a forma de organização da classe e suas condições de acionar a consciência de classe. A possibilidade dos membros da classe se organizarem como sindicato livre só é possível em regimes políticos democráticos, em caso de regimes autoritários é quase certo que haverá fortes restrições ao sindicalismo, pelo menos aquele considerado livre. A configuração das organizações guarda relação com as legislações e formas de barganha dominantes em cada país. A estratégia política do partido identificado com a classe depende fortemente das regras da competição eleitoral, forma de governo e outras características constitucionais, que variam entre os países.

Tais destaques remetem à compreensão de que, da mesma maneira que a plena compreensão do indivíduo depende da apreensão do contexto em que está inserido,



impossível compreender a ação política da classe sem determinar as características dos ambientes institucionais que as circundam. É por causa desta constatação que o trabalho avança sobre o tema das instituições na próxima seção.

### 1.3 INSTITUIÇÕES

O novo institucionalismo nasce em oposição à escola comportamental (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1996; LIMONGI, 1994; MARCH; OLSEN, 2008), à ortodoxia do individualismo metodológico (THÉRET, 2003; LIMONGI, 1994), ao estrutural-funcionalismo (HALL; TAYLOR, 2003) e contra as teorias que explicam fenômenos políticos centradas na sociedade, em particular o pluralismo e o marxismo (SKOCPOL, 1985). Sua preocupação é deslocar a abordagem de visões focadas nas preferências individuais para as instituições e da esfera social para o Estado. É definido como “novo” porque é posterior à revolução behaviorista (PÉRES, 2008), portanto, pensando em termos de linha sucessória, é marcado por um intervalo que o separa de Veblen e outro “velhos” institucionalistas.

A conceituação de instituição não é precisa, nem unificada entre os autores identificados com tal linhagem (LIMONGI, 1994). Théret (2003), por exemplo, define instituição como sendo a mediação entre estruturas sociais e comportamento individual. Podendo, por meio delas, compreender tanto a ação individual quanto coletiva. No geral, os institucionalistas mais interessantes entendem que as instituições não são apenas arenas aonde se desenvolvem comportamentos, mas fatores que exercem ativo papel nas preferências e ações. Não são simples derivações, mas verdadeiras forças que produzem condicionamentos e intervêm em processos sociais e políticos.

Segundo Limongi (1994), o termo neoinstitucionalismo na Ciência Política não designa uma corrente unificada, para Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) ele se desenvolve em três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional. Todas elas buscam esclarecer o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Os autores distinguem as três indagando-as sobre duas questões: a relação existente entre instituição e comportamento e como explicam a gênese e a mudança institucional. Théret (2003), por sua vez, identifica que o institucionalismo também se

desenvolve na economia e sociologia. A teoria irmã na economia do neoinstitucionalismo da escolha racional é a nova economia institucional, do institucionalismo sociológico é a economia das convenções, enquanto o institucionalismo histórico se assemelha, na economia, à teoria da regulação.

Dentre as variantes do institucionalismo, a investigação realizada no presente trabalho é orientada pelas ferramentas e métodos do neoinstitucionalismo histórico, para análise da política, e da teoria da regulação quando observada a dinâmica econômica. A segunda será retomada abaixo, no momento de abordar o tema das variações nacionais do capitalismo. Com relação à primeira, que será discorrida imediatamente, sua definição de instituição, segundo Hall e Taylor é:

Os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (HALL; TAYLOR: 2003, p. 196).

Para determinar os efeitos que as instituições exercem sobre o comportamento individual, o neoinstitucionalismo histórico adota uma versão híbrida da relação entre cálculo e cultura, próprios dos institucionalismos sociológico e da escolha racional, ao mesmo tempo em que considera o ator racional e a interação estratégica, enfatiza as relações contextuais por onde operam escolhas (HALL; TAYLOR, 2003). Segundo esta, os atores calculam de acordo com seus interesses, porém possuem diferentes visões de mundo, cada qual correspondente às suas posições sociais e contextos. Os interesses, portanto, não são predefinidos, mas resultam de uma construção política. Cultura e cálculo se combinam na subjetividade dos atores coletivos que atuam circunscritos por macro instituições concretas que cristalizam assimetrias de poder. No que concerne à gênese e transformação das instituições, esta variante também se difere das demais ao conceber que tais funcionam como reguladoras de conflitos e não coordenadora de ação, como requerem as outras duas correntes. Segundo Théret (2003, p. 229), “a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder”. O histórico se aproxima do sociológico na rejeição ao funcionalismo e da escolha racional quando realça que os atores se movem segundo seu cálculo estratégico (BOYER, 2003; HALL; TAYLOR,

2003). Porém, enfatizam o papel dos atores coletivos, tais como a burocracia estatal ou as classes sociais, no lugar de focar nos indivíduos.

Para os autores desta vertente, as instituições operam limitando as instâncias de decisão, locais aonde propostas alternativas são analisadas por atores individuais e coletivos (IMMERGUT, 1996) e influenciam no estabelecimento das rotas possíveis de ação e na geração de preferências (CONDÉ, 2007).

Os institucionalistas históricos analisam as configurações organizacionais, com particular atenção para conjunturas críticas e processos de longo prazo. Segundo Pierson e Skocpol (2008), suas características básicas são a preferência por agendas de pesquisa substantivas, emprego de argumentos temporais e foco em contextos e configurações. Ou seja, os autores desta linhagem priorizam a abordagem de questões amplas, argumentam segundo o tempo, especificando sequências, rastreando transformações e processos com escalas e temporalidades variáveis, além de abordarem preferencialmente temas de nível macro, formulando hipóteses sobre efeitos combinados de instituições e processos.

Também realizam a investigação e desenvolvem teorias baseadas na história, uma opção que amplia a experiência disponível para exame. Lidando com mais dados e maior variedade de resultados, verificam múltiplos condicionamentos e diversas relações causais. Superam considerações gerais balizadas por teorias acerca do processo histórico das causalidades e, além de detectar as mudanças no tempo, também é comum utilizarem o recurso de comparações (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Tempo e sequência são dimensões fundamentais para o neoinstitucionalismo histórico. O exemplo mais notável é a *path dependence* que pode ser definida como a dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um sistema político (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Os resultados de uma conjuntura crítica desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão no futuro. Na origem, pequenas perturbações podem influenciar alterando drasticamente o rumo dos acontecimentos, mas uma vez estabelecido o curso, torna-se difícil sua reversão. Este fenômeno é comum na vida política uma vez que ao serem estabelecidos determinados padrões, que se tornam “as regras do jogo”, eles produzem uma dinâmica de retroalimentação.

A *path dependence* é útil para explicar a dinâmica de sistemas políticos e a permanência das políticas públicas (IMMERGUT, 1996; CONDÉ, 2004). Demonstra como determinadas regras consolidam assimetrias de poder e como certas opções da vida política são removidas do leque de escolhas possíveis dos atores. Pierson e Skocpol (2008)

corroborando com Hall e Taylor (2003) avaliam que, o neoinstitucionalismo histórico incorpora da escolha racional, o princípio de que as causas seriam consistentes com as motivações dos indivíduos, mas avançando sobre esta também requer que se considere os padrões de recursos em que os sujeitos se encontram imersos e que possuem poderosos efeitos canalizadores e delimitadores. É comum a preocupação dos autores dessa linhagem em rastrear e tornar visíveis esses padrões que na vida política tem importantes impactos causais na ação política.

O neoinstitucionalismo histórico pode ser caracterizado em dois momentos. A primeira fase é aquela “centrada no problema do Estado” (*state centered*), na qual a ênfase recai sobre os temas ligados a tal estrutura, especialmente quanto à sua autonomia e sua ação autorreferenciada. Neste momento a prioridade era se delimitar das teorias centradas na sociedade que buscavam explicá-lo pelas dinâmicas externas a ele e que subsumiam seus próprios objetivos. Os temas mais recorrentes são as burocracias públicas e as regras e procedimentos internos à estrutura estatal (SKOCPOL, 1985). Trazer o Estado de volta constituía uma agenda de pesquisas em expansão na década de oitenta, que rompia com as explicações derivacionistas que tomavam a ação estatal como resultado de condicionantes sociais. Respondia às correntes que julgavam exclusivamente que a sociedade explicava a política. Os trabalhos de história comparada e os estudos de casos concretos promoveram uma reorientação das ciências sociais, retomando, como em Weber (1989) e Hintze, o Estado como um dos fatores explicativos das dinâmicas histórica e social.

A segunda fase designada como “centrada na política” (*polity centered*) é marcada por uma inflexão que incorpora outros elementos à explicação de temas relacionados à ação estatal. Nesta, os atores sociais, suas motivações e ação voltam a ocupar um lugar, e passa-se a admitir que, ao mesmo tempo em que influencia a sociedade, o Estado é influenciado por ela. Na nova fase, tornam-se objetos prioritários de análise as regras eleitorais, os partidos políticos, as políticas pretéritas, os governos locais, dentre outros (SKOCPOL, 1995). Nesta fase é a política pública que movimenta as categorias que precisam ser mobilizadas para explicá-la.

Skocpol (1995) considera, ao lado das burocracias de carreira, os políticos eleitos e atores sociais organizados, e o que passa a ter centralidade são as regras institucionais que afetam seu poder. Ela passa a valorizar a análise da maneira como o Estado se insere na sociedade, os demais níveis de governo e seu papel em relação ao poder central. A autora permanece avaliando que os funcionários estatais possuem autonomia em relação às pressões

que emanam da sociedade, porém esta varia de acordo com a história nacional e do processo de edificação do Estado nacional. Ela, por exemplo, considera que quando a democracia de massas sucede o *state building*, a tendência é de haver maior insulamento dos tomadores de decisão, quando se verifica o contrário, se a expansão da democracia ocorre antes da plena constituição do Estado, este tende a ser mais permeável às pressões. Ocorre que, na segunda fase, as condições para a efetivação dos interesses estatais são mais proeminentes que a compreensão de que ele não é apenas executor de demandas sociais. De uma maneira ou de outra, as burocracias continuam (como na primeira fase) buscando realizar seus próprios objetivos, seguem pretendendo materializar suas ideias em políticas concretas, entretanto, na segunda fase, há preocupação com a verificação de quais situações concretas ela opera e que sua capacidade de o fazer varia dependendo das características das instituições políticas no interior das quais atua.

Do lado social da relação, a autora avalia que é preciso identificar como as instituições dividem poderes entre atores sociais, assim como determinam quais rotas de ação serão mais ou menos eficientes. Os marcos institucionais, da mesma maneira que podem barrar determinados interesses, também tem poder de efetivar outros. Portanto, há uma dimensão de poder envolvida – certas instituições inibem de saída determinados interesses, assim como potencializam outros – mas, entretanto, também há uma outra no modelo, a dimensão estratégica.

Segundo Immergut (1996), as normas institucionais estabelecem lógicas distintas do processo decisório, circunscrevendo parâmetros para os atores, sejam eles o governo ou os grupos de interesses. As regras constitucionais determinam as relações entre os poderes e criam as condições para o veto que dependem das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo. Exemplos de variações que afetam as decisões são a existência ou não de comissões, unicameralismo ou bicameralismo, recurso ao plebiscito ou ausência deste, dentre outros. Paralelamente, as características do sistema partidário e as regras eleitorais também influenciam no poder de decisão do Executivo e na permeabilidade para influência de outros atores organizados. O sucesso dos atores sociais depende de sua capacidade em adequar sua ação aos marcos institucionais vigentes. Em outras palavras, para ser bem-sucedido, o ator precisa saber aproveitar da melhor maneira possível todas as oportunidades políticas de influenciar o processo de tomada de decisão. Para tanto, deve considerar as características do processo decisório, as regras eleitorais e a natureza do sistema partidário.

As posições de veto são pontos de incerteza estratégica que decorrem da lógica do processo decisório. As oportunidades de veto determinam qual será a arena efetiva de decisão, executiva, legislativa ou eleitoral. Os mecanismos de veto determinam que políticos ou eleitores tem poder para aceitar, rejeitar ou mesmo alterar políticas propostas.

Nesta perspectiva, a influência dos grupos de pressão não é determinada por suas características, mas, como em Skocpol, pela sua relação com o sistema político. Independentemente de seu poder, para que outros atores influenciem o processo decisório é necessário que haja pontos de acesso à cadeia decisória, bem como adequação entre suas estratégias e as instituições vigentes.

Da mesma forma que as instituições conformam ambientes políticos que condicionam a ação dos atores sociais e do próprio Estado, elas também são determinantes na compreensão da variação histórica e nacional da economia capitalista. As correntes que oferecem ferramentas adequadas para apreender tais diferenças são a teoria da regulação e a das variedades de capitalismo. As duas serão tratadas sumariamente a seguir.

## 2.4 O CAPITALISMO E SUAS VARIAÇÕES NACIONAIS

Segundo Théret (1998a), a teoria da regulação objetiva superar a teoria econômica padrão. Ao considerar suas interconexões com a política, história e as relações sociais, rejeita a noção de economia pura. Este fato caracteriza-a como uma interpretação pluridisciplinar. É transitando entre diversas áreas do conhecimento que a corrente determinou seu conjunto de ferramentas conceituais para tratar de temas econômicos.

A teoria da regulação envolve três níveis de análise. O primeiro, e mais abstrato, é o nível dos modos de produção. Segundo Boyer (1990), o conceito é empregado para explicar as articulações entre relações sociais e organização econômica, designar formas específicas da organização das relações de produção e de troca. Entretanto, em relação ao conceito original de Marx, tal emprego se dá após realizar duas retificações. Primeiramente, não recorre à correspondência entre relações de produção e forças produtivas e, segundo, desconsidera a dicotomia superestrutura infraestrutura. Tais alterações são requeridas para evitar confusão relacionada à rivalidade entre indivíduos e contextos sociais que condicionam a atividade econômica e, visto que assim, confere maior autonomia para a análise do social em relação à

economia. A vertente não requer o enquadramento a morfologia dos modos de produção já caracterizados às sociedades existentes, posto que é raro verificar na realidade concreta, algum modo de produção puro. Feita tais retificações, a opção pela adoção desta categoria é frutífera, pois permite abordar o longo prazo, incluindo a etapa em que o capitalismo não é dominante, além de possibilitar de maneira mais adequada, a abordagem de sociedades periféricas.

Em países nos quais o modo de produção capitalista é dominante, verifica-se duas características singulares: as relações de troca são assinaladas pela forma mercantil e as relações de produção são baseadas na separação entre produtor e meios de produção, o que enseja a venda da força de trabalho e a dominação dos meios de produção pelo capitalista que transforma a acumulação em imperativo. A constatação desta dupla realidade não deriva de leis sistêmicas, diversamente, a acumulação define uma tendência que pode assumir formas diversas. Consequentemente, a teoria rejeita a invariabilidade e são justamente as variações que a teoria busca captar por meio dos dois outros níveis de análise.

O regime de acumulação constitui o nível intermediário de abstração. A história evidenciou que o capitalismo superou parcial e temporariamente suas contradições inerentes. Ao longo de certo período, formas sociais canalizam as linhas gerais da acumulação atenuando desequilíbrios e contradições para, na sequência, romper em crise. A teoria da regulação objetiva explicar as diferentes regularidades estabilizadoras nas esferas social e econômica. Nesta dimensão, a teoria insere o conceito de regime de acumulação:

Conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo (BOYER, 1990, p. 71-72).

Segundo Théret (1998a), o capitalismo enseja diferentes regimes de acumulação segundo sua natureza e transformação técnica, composição da demanda e modo de vida dos assalariados.

Este segundo nível de abstração supera o problema da invariabilidade da teoria marxista do capitalismo, uma vez que considera que a reprodução do conjunto do sistema pode assumir formas variadas.

Nível menos abstrato é composto pelas formas institucionais, compreendidas como configurações específicas no tempo e espaço e que constituem toda codificação de uma ou

várias relações sociais fundamentais (BOYER, 1990). Segundo Théret (1998a), o regime de acumulação é determinado pelas formas institucionais.

As formas institucionais socializam comportamentos e marcam a passagem da micro para a macroeconomia. Os regulacionistas realçam cinco delas: moeda, relação salarial, formas de concorrência, formas de inserção ao regime internacional e o Estado. Considera-se o regime comercial, gestão do câmbio e cobertura ao capital estrangeiro, evitando a oposição entre mercado aberto e fechado ao favorecer noções intermediárias. O regime internacional não determina sozinho o modo de crescimento de um país, a economia doméstica, por sua vez, não reduz sua ação a ajustes de mercado. Enquanto as formas de Estado são definidas na maneira como a autoridade pública se insere na dinâmica econômica.

Diferentes configurações de Estado geram distinção na codificação monetária, concorrência e na relação salarial. Além disso, múltiplas relações entre agentes políticos e econômicos determinam a taxação e o acesso a serviços públicos (THÉRET, 1998a). A teoria da regulação não isola o Estado, especialmente porque este comporta em sua natureza os regimes fiscal e financeiro. Para Théret (1998b), o Estado não comanda, necessariamente, a economia, no entanto, sua soberania supõe um conjunto de mediações simbólicas, tais como: moeda, direito e representações sociais, que geram interdependência entre as instâncias política e econômica. Logo, a esfera política exerce influência sobre a economia da mesma maneira que o inverso, posto que o governo precisa dispor de receita financeira arrecadada como resultante da operação do mercado.

Com base nas cinco formas institucionais, a teoria da regulação define um determinado modo de regulação como sendo o conjunto global de procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos que propicia um ajustamento entre as decisões dos agentes econômicos, múltiplas e descentralizadas, cuja racionalidade é limitada. Ele possui tripla propriedade: reproduzir relações sociais fundamentais, sustentar e “pilotar“ o regime de acumulação vigente e assegurar a compatibilidade entre um conjunto de decisões descentralizadas, sem que haja, necessariamente, uma interiorização pelos agentes dos princípios que governam a dinâmica do sistema. Além disso, um modo de regulação opera pela conjunção de procedimentos e comportamentos efetivos, adicionando os que são individuais aos coletivos (BOYER, 1990; THÉRET, 1998a).

O objetivo do emprego do conceito é substituir a teoria econômica padrão, que explica a macroeconomia pela ideia de equilíbrio geral e da decisão racional individualizada. Diferentemente, o modo de regulação permite descrever a maneira como se verifica a



conjunção de formas institucionais e conforma, direciona ou dificulta os comportamentos. Clarifica os mecanismos de ajuste de mercado considerando os atores sociais envolvidos, as relações de poder e as regras jurídicas em vigor (BOYER, 1990). A composição de regimes de acumulação e modos de regulação variam em épocas distintas e, em cada espaço nacional, de maneiras diversificadas. Por exemplo, o fordismo e o toyotismo são considerados regimes de acumulação, envolvidos por modos de regulação específicos (THÉRET, 1998a,b).

Outra teoria que se preocupa em captar as singularidades econômicas nacionais é a variedades de capitalismo. Ela pretende apreender os arranjos singulares de cada país e disponibilizar uma agenda de pesquisa comparativa.

Parte da premissa de que os problemas da coordenação econômica podem ser resolvidos de duas formas: por intermédio do mercado por si mesmo, ou de negociações mais abrangentes envolvendo o Estado, firmas e outros atores.

As firmas são o centro de análise sendo seu propósito analisar a maneira como se relacionam com os envolventes elementos de coordenação. Para tanto, requer verificar, no âmbito nacional, seu comportamento geral em cinco dimensões: barganha salarial, qualificação, tecnologia, financiamento e as relações internas às firmas.

A forma com que esses “problemas” são resolvidos é variável. Na percepção de Hall e Soskice (2001), existem dois tipos básicos de economias políticas que desenvolvem distintamente as cinco dimensões. O primeiro tipo é o de mercado liberal, em que as empresas coordenam as atividades, principalmente, por meio de arranjos e hierarquias de mercados competitivos. Neste, a barganha salarial é individualizada e fragmentada; a qualificação se torna competência do Estado; o problema do financiamento passa pela negociação individualizada da empresa com as instituições financeiras; a transferência de tecnologia ocorre mediada pelo mercado, e; as relações dentro das firmas são baseadas em normas opressivas.

O segundo tipo é o de mercado coordenado, cujas empresas necessitam mais de relações *non market* e de seu desempenho na interação com outros atores. Aqui, a qualificação ocorre na colaboração entre empresa e governo; a barganha salarial é baseada em negociações coletivas com vistas a ganhos mútuos; o problema do financiamento é resolvido por meio da integração da empresa com a instituição financeira; a transferência de tecnologia ocorre em redes que integram as empresas, centros de pesquisa, trabalhadores e governo, e; as relações dentro da firma acontecem de forma a buscar a colaboração (HALL; SOSKICE, 2001).

Os exemplares de cada variante analisada pelos autores ficam classificados da seguinte maneira: economias de mercado liberal são as dos países anglo-saxões; economias de mercado coordenadas são os Escandinavos. Além destes, exemplos de economia de mercado coordenada setorialmente seriam Suíça, Áustria e Alemanha. Sendo a França um caso que transita entre os dois (HALL; SOSCKICE, 2001).

As duas economias políticas propostas pelos autores são tidas como tipos a partir dos quais se torna possível anuçar a diversidade que envolve as demais economias nacionais. É exatamente nessa perspectiva, que Delgado (2007) produz uma análise para o Brasil, derivada das prescrições propostas pela teoria em tela.

Segundo ele, o Brasil seria um híbrido de liberalismo e herança corporativista. Neste caso, a barganha salarial ocorre sem que haja restrição do poder patronal em demitir. A qualificação fica limitada a práticas rotineiras, sendo ministrada por agências semipúblicas, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o financiamento é caracterizado por pequena relação entre empresa e bancos nacionais. Há baixa capacidade de transferência de tecnologia interfirmas e as relações no interior das empresas são circunscritas por uma estrutura hierarquizada com poucas práticas colaboracionistas (DELGADO, 2007).

Tanto a teoria da regulação quanto a perspectiva das variedades de capitalismo consideram a relevância das instituições formais para explicar a coordenação econômica, rejeitando análises puras e apresentando alternativas às concepções ortodoxas. Ambas consideram a política para a descrição de fenômenos econômicos e empregam outros elementos de análise para determiná-los, com destaque para a ação estatal. Outra convergência entre ambas é o fato de compartilharem três teses: que as instituições ocupam um lugar central, a que capital e Estado exercem influências mútuas e a de que não existe unidade no capitalismo contemporâneo. O que se verifica, de acordo com tais teorias, é uma variedade significativa de regulações e instituições resultantes de trajetórias históricas e realidades nacionais diferentes.

Ambas as perspectivas requerem uma sumária exposição acerca dos aspectos relacionados aos métodos de produção que se tornaram dominantes na segunda metade do século XX, cujas características, que determinam diretamente o ambiente interno das firmas, também afetam as interações externas a ela. As duas tipologias elementares são: a considerada mecanicista, ligada ao paradigma Taylor-Ford, e a orgânica, representada pelo paradigma japonês. Cada qual possui sua própria estrutura organizativa e diferentes regimes e métodos de trabalho (ANTUNES, 2000; DEDECCA, 1999).

Na dimensão externa à firma, Delgado (2001) chama a atenção para a maneira como as configurações de mercado afetam a consciência e ação dos empresários quando estes defendem seus interesses. O autor destaca duas configurações de mercado básicas: a configuração de mercado fechada supõe algum tipo de proteção à economia nacional, enquanto a configuração de mercado aberta diz respeito à inserção liberal – ou próximo disso – da economia nacional na concorrência mundial. Em cada qual, observa-se comportamentos distintos dos empresários não apenas no aspecto concorrencial, mas na relação como encaram os custos das políticas sociais. Em economias abertas, eles tendem a ser mais arredios em relação ao custeio, pela carga tributária das políticas sociais, uma vez que compreendem as dificuldades impostas pela concorrência no mercado mundial que exige rebaixamento de custos de produção. Já no caso das economias fechadas, os empresários tornam-se mais sensíveis à possibilidade de custeá-las, uma vez que percebem condições de repassar seus custos ao conjunto dos consumidores, diluindo-o no mercado nacional.

## 1.5 ESTADO E CAPITALISMO

Debater o tema Estado é empreendimento complexo e, por mais que se possa tentar dar conta da multiplicidade de interpretações e nuances, dificilmente será um esforço completamente esgotado. Para realizar uma empresa já presumivelmente limitada, opta-se por adotar duas circunscrições: primeira, abordar o tema na perspectiva da relação que possui com a economia capitalista e, com menor ênfase, com as classes sociais; segunda, trilhar a evolução do debate sob o ponto de vista marxista revisitando alguns dos seus mais proeminentes autores, para, na sequência, confrontar suas conclusões com as abordagens neoinstitucionalista e regulacionistas.

Segundo Abramov(2008), Marx não elaborou uma, mas quatro versões explicativas do fenômeno Estado no capitalismo. A primeira, do período juvenil, é elaborada em oposição à perspectiva aristotélica e hegeliana que o define como entidade voltada à materialização do bem comum. Nesta, descreve o Estado como sendo uma abstração da realidade material cuja substancia é o conflito. Na sequência, quando se engaja no movimento operário, elabora em colaboração com Engels, o que se pode chamar de “teoria do Estado capitalista em geral”. Nessa versão, o Estado torna-se uma derivação superestrutural, instrumentalizada como

aparelho de dominação de classe, cuja função é assegurar os interesses comuns de toda burguesia. A terceira versão é a denominada “teoria do Estado capitalista em particular”, que aparece nos escritos históricos de Marx, especialmente no momento em que analisa a França. As especificidades histórico-conjunturais complexificam na medida em que Marx desce ao detalhe da dinâmica político-partidária. Nesta, o campo político passa a ser observado por meio de uma relativa autonomia em relação à base material. A última, que pode ser denominada de “teoria do Estado em transformação”, é na qual Marx já começa a verificar os contornos que viriam a se desenvolver plenamente mais tarde. Na quarta versão, são retratadas as primeiras políticas de caráter regulatórias no campo social fazendo emergir a possibilidade de que o fenômeno não seria apenas um aparelho coercitivo, mas algo mais sofisticado.

No texto “O Estado e a Revolução” Lênin (1977) desenvolve uma perspectiva que, na verdade, dá sequência à teoria marxiana do “Estado capitalista em geral”. Segundo sua visão, nas condições do capitalismo avançado, o aparato estatal seria um instrumento de dominação a serviço da burguesia. É por meio dele que os Estados mais desenvolvidos subjagam as nações atrasadas e instrumento por meio do qual a classe dominante articula os meios legais para a realização da exploração. Sua função suprema seria a de reprimir os trabalhadores através da coerção física.

Pode-se dizer que Marx e Lênin compartilham duas condições que influenciam suas respectivas análises do fenômeno Estado. O primeiro relaciona-se à influência contextual. O fato de ambos terem vivido uma realidade histórica na qual o Estado ainda não havia desenvolvido diversas das atribuições que lhe caracterizariam mais tarde, tornavam o objeto observado algo, pelo menos, muito próximo daquilo que descreveram. Portanto, no caso de Marx, como vivia o século XIX e, no caso de Lenin, como dava particular atenção à Rússia Czarista, o Estado contemplado pelos dois não era nada além de órgão repressor. O segundo sim é tributário da opção metodológica. O materialismo histórico determina os fenômenos políticos, ainda que em última instância, como derivação da base material, daí ambos buscarem pelas razões explicativas fora da esfera política (COUTINHO, 1989).

Gramsci (2007), que viveu já no contexto da Itália do século XX, foi capaz de apresentar uma versão mais sofisticada, criando uma importante variante do marxismo que lega maior importância ao Estado e aos fenômenos a ele diretamente relacionados. O autor elabora a teoria do “Estado ampliado” pela justaposição de duas realidades, de um lado, o núcleo estatal preserva as características marxianas-leninistas de aparelho repressor, de outro,

vicejam estruturas voltadas à construção do consentimento, na forma de uma “trama privada”, cuja finalidade seria instituir uma ideologia capaz de circunscrever e legitimar a dominação. Conseqüentemente, o Estado passa a ser, ao mesmo tempo, sociedade política, formada pelos mecanismos pelos quais a classe dominante mantém o monopólio da repressão, e sociedade civil, composta pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e manutenção de estruturas ideológicas inibidoras de conflitos, tais como o sistema escolar, religião e partidos.

Na seqüência, já no contexto dos anos sessenta e setenta do século passado, uma rica safra de trabalhos tornou a leitura marxista sobre o Estado cada vez mais complexa. Dentre eles destacam-se Althusser, O’Connor, Hirsch, Poulantzas, Offe, Elster e Przeworski. Os quatro últimos serão sumariamente debatidos a seguir sob o ângulo de sua relação com a reprodução do capitalismo e com a dominação política de classe.

Começando por Poulantzas (2000), Carnoy (1990) afirma existir duas fases bem distintas em sua obra. Na primeira delas, sob forte influência de Louis Althusser possui uma orientação marcadamente estruturalista. Mais tarde, a partir da obra “Classes e Capitalismo Contemporâneo”, o autor começa a abandonar este viés em favor de um modelo histórico-específico, o que o leva a propor que as relações entre Estado e classes se alteram em cada estágio do desenvolvimento capitalista e que os aparelhos do primeiro seriam arena de disputas entre capitalistas e trabalhadores, unindo os primeiros e alijando os segundos. Já no livro “O Estado, o Poder, o Socialismo” (POULANTZAS, 2000), produz a versão definitiva de sua obra política ao ultrapassar o marxismo ortodoxo. Nesta, o autor afirma que o Estado não seria mero “reflexo superestrutural” da base econômica material, mas um conjunto de aparelhos portadores de materialidade e racionalidade próprias.

Focando na terceira versão, verifica-se uma concepção de Estado dividido em duas partes, que não por isso deixam de ser integradas. Ao mesmo tempo em que é composto por aquilo que chama de “ossatura institucional” ou núcleo técnico, também possui um invólucro de classe que o enreda complexificando-o. A dupla dimensão designa o Estado como possuidor de uma parte vital, separada das classes e lutas, e outra “colonizada” por intermédio de estruturas de dominação de classe. Portanto, não haveria uma natureza de classe *a priori*, mas uma contaminação do Estado por interesses estranhos que se desenvolvem fora dele.

Na relação com a economia, Poulantzas (2000) sugere que o Estado conserva uma autonomia relativa, de certa forma semelhante à que possui em relação à luta de classes. A economia não é tida como fechada e nem é vista como capaz de se reproduzir autonomamente. Diferentemente, em seu julgamento, o Estado sempre interveio nas relações

de produção e o político sempre exerceu uma função constitutiva nas relações de produção. Mesmo no capitalismo nascente, o Estado se faz presente ao estabelecer uma ordenação jurídica para as relações contratuais, fossem elas entre os próprios capitalistas ou entre estes e os trabalhadores. O capitalismo, segundo Poulantzas (2000), não separa ou aproxima as dimensões política e econômica, mas cria novos espaços de articulação entre elas, e, na medida em que o capitalismo se expandiu, a presença do Estado na economia foi diversa, variando segundo o momento e lugar e, em geral, avançou de um estágio liberal em direção ao intervencionismo.

Detalhando a análise das instituições que compõem o Estado no capitalismo, Poulantzas (2000) destaca quatro elementos que deslocam a luta de classes do campo econômico para o político: a divisão entre trabalho intelectual e material, a individualização, o direito e a nação.

O capitalismo é o responsável pela separação dos trabalhos material e intelectual de maneira que passou a caber ao Estado consolidá-la e reproduzi-la, incorporando a ciência aos seus mecanismos, investindo na produção de conhecimento, cooptando peritos, etc. Por meio do sistema jurídico, articulado a sua ideologia política, o Estado normatizou a individualização gerada pelo mercado competitivo. Formalmente, as pessoas passaram a ser tratadas como indivíduos e não membros de classe e, enquanto a produção separa, coube ao Estado reunificar as classes sociais. Para tanto, tomou a posição de representante dos interesses coletivos dos membros da sociedade que competem entre si. Foi essa coesão e normatização legal, que permitem e impulsionam a reprodução das relações capitalistas, tais como contratos, regras de relações de trabalho e currículos escolares. A legalidade formal é preservada pelo direito que, ao estabelecer as normas de conflito, desloca, como dito, a luta de classes da arena econômica para a política. Simultaneamente, compete à nação contribuir na uniformização social, separando os indivíduos das lutas reais por uma readequação da relação espaço-tempo, que deriva de fatores como território, língua e moral. Logo, ao mesmo tempo em que os membros da sociedade são unificados no interior do espaço nacional, também são diferenciados no plano internacional por meio de leis e uma série de regras, tradições e valores, todos estes elementos emanados da classe dominante (POULANTZAS, 2000). É dessa forma que o Estado se torna uma entidade vital para a existência do capitalismo.

Outra dimensão inovadora, que surge nessa fase da produção poulantziana, é a potencialização do protagonismo dos trabalhadores nas lutas políticas. Segundo Carnoy (1990), Poulantzas verifica que o Estado representativo cria condições para que os

trabalhadores se organizem a fim de refrear a ação negativa de seus aparelhos e assumir condições de reunir forças para alcançar o poder político.

O Estado não se apresenta acima da luta de classes. Por intermédio de sua autonomia, busca unificar as frações da classe dominante num “bloco no poder”, porém, como sua política resulta dos conflitos inerentes a sua estrutura, ele deve também mediar as lutas entre os grupos dominantes e dominado, e, mesmo buscando enfraquecer os trabalhadores, existe a possibilidade de que a classe oprimida alcance êxito na disputa pelo seu controle (CARNOY, 1990; POULANTZAS, 2000).

Clauss Offe se dedica a buscar esclarecer as características específicas do Estado contemporâneo nas condições do capitalismo avançado. O autor rejeita a versão defendida pela variante funcionalista do marxismo que caracteriza o Estado como instrumento de classe. No lugar estabelece que o Estado “protege e sanciona instituições e *relações sociais* que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital” (OFFE; RONGE, 1984, p. 123). Significa que ele institucionaliza as regras que reproduzem as relações de classes, de maneira que o Estado “não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses *comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*” (OFFE; RONGE, 1984, p. 123). Desta maneira, o Estado é conceituado como uma forma institucional do poder público que se relaciona com a produção material de forma a se caracterizar por quatro “determinações funcionais”: produção sob controle e organização privadas; dependência de impostos; centralidade da acumulação, e; legitimação democrática. A política do Estado, segundo os autores, torna-se um conjunto de estratégias mediante as quais objetiva compatibilizar estas quatro determinações estruturais.

O Estado não é capaz de produzir riqueza material, segundo seus próprios critérios burocráticos, não compete como uma empresa privada e, por isso, não sofre dos mesmos constrangimentos e motivações que regem o mercado capitalista. Entretanto, necessita que a acumulação seja vultosa e que parte desta seja transferida, na forma de impostos diretos e indiretos, da apropriação privada para seus próprios cofres. Não sendo assim, sua capacidade administrativa fica comprometida, podendo padecer de um fatal desequilíbrio. Como o Estado é dependente de recursos que não podem ser gerados por ele próprio, o interesse imediato dos detentores do poder político-administrativo é criar condições que favoreçam a acumulação privada. Contudo, esse não é o único meio de assegurar sua capacidade administrativa, pois, em condições democráticas, o apoio majoritário deve ser alcançado pelas políticas que não são enfocadas no processo de acumulação, mas, ao contrário, no bem-estar das maiorias.

Consequentemente, junto à preocupação com a manutenção da acumulação capitalista, o Estado precisa se legitimar (OFFE; RONGE, 1984).

Como o capitalismo apresenta uma tendência à desmercantilização, ou seja, como a forma mercadoria deixa de reinar sobre as relações sociais em consequência do desenvolvimento histórico de mecanismos não mercantis, tais como os monopólios e os bens públicos, a economia capitalista passa a ser confrontada a uma forte tendência à paralisia nas relações de troca. Com esse processo, a acumulação é prejudicada e a sua legitimidade social sofre questionamentos. Daí Offe e Ronge (1984) argumentam que a função moderna do Estado capitalista se tornou a produzir políticas de “remercadorização administrativa” com a finalidade de preservar a si próprio. O Estado não desempenha esta função visando viabilizar interesses externos a ele, ao contrário, a principal motivação deriva do autointeresse.

Na versão de Offe e Ronge (1984), a associação existente entre o capitalismo e o Estado não se dá por meio do controle direto de uma classe, mas pela dependência institucional do segundo em relação ao primeiro. Em função da necessidade de garantir a sua própria preservação que os detentores do poder de Estado são conduzidos a favorecer aos objetivos capitalistas. Por outro lado, verifica-se que essa “cumplicidade” não explica a ação estatal na sua totalidade, posto que é acompanhada por outro forte condicionante que é corresponder às demandas sociais, as quais, se não atendidas, colocam sua legitimidade perante a sociedade em risco. Eis, portanto, as duas realidades que constroem o Estado: preservar a acumulação e garantir a legitimidade. Condicionantes estas que se deparam a um impasse insolúvel no julgamento dos autores, como se verá adiante.

A reincorporação administrativa da forma mercadoria, se dá pelas políticas que reorganizam as relações de troca nos mercados e que objetivam preservá-las e generalizá-las. Três instrumentos para tal fim são destacados: o primeiro é a conjugação da regulação com os incentivos financeiros, o segundo são os investimentos diretos em infraestrutura e o terceiro é o financiamento de ações de interesse coletivo, tais como a regulamentação do trabalho e as políticas públicas, com destaque para a educação.

A opção pela remercantilização surge da constatação de que se a forma mercadoria permanecer governando as relações sociais, os investimentos, o emprego da força de trabalho e os recursos alocados na máquina administrativa serão assegurados. É por isso que, diferentemente do Estado liberal, o contemporâneo intervém e investe na economia. É por ser vulnerável, que o Estado deve interferir, garantindo o investimento produtivo e distribuir renda. Entretanto, ao buscar resolver tais impasses pela interferência direta, o Estado gera



novos problemas, pois, ao atuar nesta arena, politiza as relações econômicas, e, com isso, as interações de poder substituem as de troca. Os mecanismos impessoais, tais como o desempenho individual, entram em refluxo, da mesma maneira que a dependência do mercado encontra impasses, assim como os menos favorecidos podem passar a buscar solução para seus problemas nas leis e na política. Conseqüentemente, ao almejar a remercantilização, o Estado desmercantiliza, gerando novas crises, tanto na esfera econômica da acumulação quanto na legitimação política. É isso que Clauss Offe designa como sendo o “problema estrutural do Estado capitalista”.

Jon Elster (1986) leva mais adiante a noção de autointeresse encontrada em germe nas considerações de Offe e Ronge (1984). Buscando derrubar a noção de “funcionalidade” no marxismo, ele argumenta que os agentes estatais atuam movidos pelo propósito de maximizar seus próprios interesses, não para cumprir desígnios históricos ou atender às demandas do capital. Para ele, a convergência dos dois, Estado e capitalismo, se dá em função da conduta racional daqueles que dirigem o primeiro. Em suma, o autor afirma que, ao tomar consciência de que sua sobrevivência e seu nível de capacidade estão estruturalmente vinculadas à acumulação capitalista, a burocracia estatal é motivada a agir no sentido de preservar as condições para a realização do lucro privado. O interesse estatal emana primeiramente do fato de que os recursos financeiros do Estado são oriundos dos impostos subtraídos do montante de riqueza gerada no mercado. Dessa maneira, para maximizar suas próprias receitas, presentes e futuras, o governo, mesmo gozando de autonomia e autoridade sobre toda a sociedade, inclusive sobre os capitalistas nacionais, é incentivada a zelar pelas condições de rentabilidade mercantil.

Além da motivação positiva dos dirigentes estatais agirem em conformidade com os interesses privados, também existe um incentivo de natureza negativa. A burguesia respeita o poder estatal, por reconhecer nele, um aliado de seus negócios. Mas se determinado governo atua sistematicamente em desfavor dos capitalistas, estes podem voltar-se contra a burocracia. Logo, movido por sua racionalidade, convencido dos efeitos negativos da ruptura com a classe economicamente dominante, o governo é estimulado a sustentar os interesses do capital (ELSTER, 1986).

Para Przeworski (1995), tanto Poulantzas (2000) quanto Offe elaboram o que chama de “teorias da reprodução do capitalismo”. Estas se baseiam na afirmação de que o Estado tem intenção de garantir as condições para que o capitalismo possa reproduzir-se, fazendo parecer que tudo o que ele faz é sua função. O autor questiona em Poulantzas o porquê do

Estado regular e reproduzir o capitalismo mesmo contra a vontade dos capitalistas. Interpela a Offe quanto ao motivo do capitalismo se comprometer com a democracia, posto que, o problema da legitimidade seria melhor enfrentado em regimes não eleitorais. Também indaga acerca da legitimidade ser para o sistema político, ou para o capitalismo. Além disso, demonstra que o governo possui opções quanto à política econômica dando o exemplo da alternativa de taxa exclusiva de lucro não investido, de maneira a não afetar os recursos empregados no setor produtivo e voltados à distribuição. Para Przeworski (1995, p. 121), o “governo pode controlar as saídas de capitais através de taxas, reduzindo o impacto da mobilidade internacional”.

Algumas dessas críticas possuem consistência, todavia outras merecem ser debatidas. É correta sua afirmação de que, nas “teorias da reprodução”, os atores ficam obscurecidos, crítica que não deve ser estendida a Elster. Todas as vertentes da teoria marxista, segundo Przeworski (1995), confluem para a noção acertada de interação. Seu pecado estaria no fato de sempre encontrar na sociedade o elemento causal. Diferentemente, o Estado pode moldar comportamentos sociais, assim como o inverso.

Na análise do autor, nas sociedades capitalistas, o Estado não desempenha qualquer tipo de “atributo prévio” e as políticas adotadas são definidas não por uma função, mas como o “resultado contingente de interações estratégicas entre múltiplas forças políticas, cujos interesses envolvem misturas variáveis de conflito e cooperação” (PRZEWORSKI, 1995, 125-126). Como em Elster (1986), Offe e Ronge (1984) e Poulantzas (2000), os capitalistas não são aqueles que detêm o controle direto do Estado, porém, no lugar da “função” e do “constrangimento econômico”, têm-se variadas relações entre classes, sindicatos, capitais e governos, que ocorrem em determinados contextos e têm agregadas, no cerne, preferências individuais.

A autonomia do Estado ganha sentido se os conflitos entre atores e instituições, for tomado como o “resultado contingente de conflitos”. Para Przeworski, os atores presentes na sociedade ou no Estado interagem inseridos em ambientes determinados. Assim, os indivíduos se comportam estrategicamente de acordo com seu autointeresse e pressionam o Estado, enquanto os burocratas e demais agentes da administração pública, que não podem ser tidos como neutros, também agem na busca por maximizar seus interesses particulares. É neste conjunto de contextos e relações variáveis que o Estado apresenta à sociedade suas políticas públicas para se tornarem, na sequência, matéria de novos conflitos (PRZEWORSKI, 1995).

A natureza variável de instituições e interesses podem se desdobrar em diferentes tipos de compromissos entre as classes. Conforme já debatido em seção anterior, Przeworski não enxerga qualquer objeção prévia na colaboração de classes. Nem todas as situações os trabalhadores e capitalistas se encontram em lados opostos. Em havendo acordo entre elas, o Estado torna-se organismo responsável pela instauração e manutenção do compromisso acertado. No caso do pacto socialdemocrata, cabe ao Estado, preservar os acordos que asseguram simultaneamente o bem-estar dos trabalhadores e as condições de investimentos lucrativos para os capitalistas.

Martin Carnoy (1990) elabora duas considerações que destoam do modelo proposto por Przeworski. A primeira é que as condições do compromisso entre as classes podem mudar com o tempo a ponto dos capitalistas e/ou trabalhadores romperem a confiança para com os acordos prévios que garantiam a estabilidade; neste caso, o papel do Estado não é o de preservar um pretense compromisso de classe, mas o de mediar as forças de classes hostis.

A segunda consideração recupera o problema da hegemonia gramsciana, segundo a qual o compromisso refletiria os interesses da classe dominante, dado que esta controla os meios materiais de acumulação e ideologia. Conseqüentemente, os desejos saciados pelos acordos socialdemocratas estariam circunscritos pela dominação burguesa e, portanto, limitadas pela dimensão de seu consentimento. Não fosse assim, o Estado teria que ser ideologicamente neutro, um representante imparcial de capitalistas e trabalhadores, o que objeta o autor.

O exposto até aqui revela que Poulantzas e Offe (da mesma maneira que O'Connor), repercutem em suas análises a fase do capitalismo pós-guerra, conhecido como Trinta Gloriosos, na qual o Estado intensificou sua presença no ordenamento econômico. Muitas limitações aparecem quando tais são confrontadas à fase posterior (neoliberal). Porém, a busca por um nexo não mecânico entre Estado e capitalismo enriqueceu as análises marxistas e foram desenvolvidas por outros autores que se afastam um pouco mais dessa linhagem.

No que concerne à crítica das alternativas de política econômica, Przeworski (1995) incorre em equívoco ao desconsiderar o elevado grau de mobilidade dos capitais no plano global. As vantagens comparativas, constroem os Estados a adotarem medidas restritivas relacionadas aos impostos diretos e indiretos, bem como a tributação de lucros não investidos. Associada a este fato, existem as pressões externas ao quadro nacional, realizadas por agências internacionais de regulação, instituições financeiras e por outros Estados que exigem a adequação de procedimentos por parte dos governos nacionais, sob pena de serem isolados

economicamente ou ameaçados com a guerra. Portanto, discordando de Przeworski e em proximidade com a tese do estrangimento estrutural, é plausível considerar que, embora não responda a todas as perguntas que envolvem o problema da relação existente entre Estado, economia capitalista e atores sociais, reduzir as escolhas possíveis apenas aos condicionantes domésticos, não considerando a pressão sistêmica, é um equívoco.

Ao lado das críticas já elencadas, o neoinstitucionalismo histórico agrega questionamentos à leitura marxista, sobretudo relacionados à noção de que o Estado é explicado, mais pelos dilemas sociais que aqueles inerentes à sua própria institucionalidade e natureza política.

Inspirada em Weber (1989) e Hitntze, a premissa de Skocpol (1985) é que o Estado influencia processos políticos e sociais pela sua política e por intermédio da relação que estabelece com os grupos sociais. Segundo ela, os estudos marxistas sobre o Estado produziram conceitos e questões valiosas e inspiraram importantes estudos históricos comparativos. Entretanto, todos eles permanecem eixados na premissa marxiana de que a sociedade, moldada pelo modo de produção, é o fator explicativo predominante da dinâmica política. No julgamento da autora, assim como o pluralismo, o marxismo se equivoca ao não dar a devida importância para a dinâmica própria do Estado e para sua capacidade de condicionar processos políticos, que se desenvolvem na sociedade. Segundo ela, a tese da autonomia relativa não oferece conceitos e hipóteses suficientemente capazes de caracterizar os fenômenos políticos concentrados no Estado.

Skocpol (1985) apresenta uma agenda de pesquisa alternativa que considera o Estado como entidade autônoma com capacidade para agir em busca de objetivos próprios e que se materializam em políticas concretas, sem que tais sejam meros reflexos de demandas ou interesses de grupos organizados na sociedade. Na busca de materializar seus propósitos, o Estado pode, inclusive, passar por cima dos interesses dos grupos sociais. Ele é ente autônomo e é suficientemente poderoso, para influenciar o conteúdo e funcionamento da política.

Alternativamente à exclusiva atenção nos interesses sociais, a autora julga haver outros fatores que explicam as motivações do Estado quando este elabora políticas e persegue objetivos. Um deles é a articulação entre Estados por meio de estruturas transnacionais. Em virtude dos dilemas em jogo nestas, os altos funcionários podem adotar estratégias em desacordo com as preferências dos atores sociais. Medidas para manter o controle e a ordem também podem estar em descompasso com o que a sociedade espera. Da mesma maneira que

os coletivos de funcionários estatais podem, desvinculados de interesses socioeconômicos, ser mais atuantes, particularmente, se pretende enfrentar a momentos crise ou desenvolver políticas públicas de longo prazo.

Para a Skocpol (1985), alguns dos fatores analíticos essenciais para compreender a autonomia do Estado são as interações internacionais, o exercício da função de manter a ordem interna e a ação da burocracia ao perseguir objetivos relacionados às políticas públicas. A autonomia estatal não é aspecto estrutural e fixo, pertencente a sistemas de governo específicos, diferentemente, a possibilidade de ação autônoma varia de acordo com as condições contextuais. Apenas os estudos históricos comparados são capazes de detectar as variações estruturais que operam na conformação da autonomia.

Com relação à racionalidade da ação estatal, a autora destaca o papel da burocracia como segmento capaz de formular estratégias globais e de longo prazo que transcendem as exigências parciais dos atores sociais. Se tais ações são mais ou menos racionais, Skocpol (1985) alega depender da definição do termo “racional”. Elas podem até ser acidentais, mas nunca são desinteressadas. Cada decisão tomada prejudica ou beneficia determinados grupos sociais, mas, acima de tudo, reforça sua autoridade, a longevidade política e o seu controle sobre a sociedade. Este fato, simultaneamente, empodera as prerrogativas da burocracia estatal.

Skocpol (1985) considera como fatores essenciais para elevar o nível de capacidade de ação estatal: integridade e controle administrativo e militar do território; existência de uma burocracia leal e qualificada; abundância de recursos econômicos para realizar seus objetivos. Tais elementos dependem de fatores de longo prazo, e são particularmente os meios empregados para captar recursos financeiros o que diz mais sobre suas capacidades do que qualquer outro fator individual.

Ainda segundo ela, a capacidade do Estado se expressa na realização de políticas concretas, sendo o método comparativo o artifício mais eficaz para determinar a natureza e o alcance dos mecanismos institucionais disponíveis para realizar seus propósitos. Outra maneira de mensuração é focar na relação com sociedade e economia. A autora sugere que uma análise completa do poder de Estado depende do exame da organização e dos interesses estatais e da especificação da organização e dos interesses dos grupos socioeconômicos. Elencados atores, interesses e suas respectivas capacidades para a ação, se faz possível verificar as coordenações e conflitos. Tais considerações afastam a proposta defendida por Skocpol de substituir a análise das classes e grupos pelo foco exclusivo no Estado.

Diferentemente, o estudo sobre o Estado requer a compreensão da atuação dos atores sociais, sendo necessário investigar as relações e os contextos socioeconômicos e socioculturais para compreender a capacidade do Estado.

A ação estatal não apenas depende do poder dos demais atores, ela também determina condições para a atuação destes. O Estado conforma regras que interferem na possibilidade e na forma como se dará a ação coletiva. As regras em voga em determinado espaço nacional impõem restrições a determinados cursos de ação, da mesma forma que estimulam outros. Skocpol não nega a premissa marxista de que existem tensões entre as classes, mas avalia que sua expressão política não é automática. Ela varia de acordo com as regras que interferem na possibilidade de obtenção de consciência de classe, organização e representação. Por meio de sua atividade e estrutura, direta ou indiretamente, o Estado condiciona a capacidade da intervenção da classe. Não apenas das subalternas, como também das poderosas. Segundo a autora, não é o bastante definir a dominação, as estruturas estatais contribuem para a configuração do poder da classe dominante.

Para Skocpol (1985), o debate não se restringe às classes, ela compreende que existe heterogeneidade de grupos e considera os partidos políticos como atores particularmente relevantes. Segundo ela, a vida pública, as formas coletivas por meio das quais segmentos sociais adquirem consciências de seus objetivos e encontram meio para atuar não surgem apenas na sociedade, mas nos pontos de encontro entre Estado e sociedade. Lugar que julga ser ocupado pelos partidos políticos.

Outra variante de concepção institucionalista de Estado é a apresentada por Théret. Esta também coloca no centro a determinação de suas relações externas, entretanto, diferente de Skocpol que foca na interação com a sociedade; apresenta-se mais preocupada com a interação com a economia capitalista.

Para Théret (1998b), o Estado não comanda, necessariamente, a economia; no entanto, sua soberania supõe um conjunto de mediações simbólicas, tais como: moeda, direito e representações sociais, que geram interdependência entre as instâncias política e econômica. Logo, a economia influencia a esfera política, posto que o governo deve dispor de uma receita financeira, ao mesmo tempo em que o oposto se opera.

Diferentemente do que afirma Poulantzas (2000), o Estado não é a entidade que garante a ordem social, mas figura apenas como “um” regulador dentre outros. Na verdade, segundo a escola da regulação, ele interage lado a lado com o capital, não acima nem abaixo dele. O contrário só ocorre em condições históricas excepcionais. Portanto, o modo de

regulação, que garante a coesão social, depende da interdependência articulada entre os dois, política e economia.

A fim de encontrar uma teoria que dê conta dessa complexa relação entre as esferas política e econômica, ou entre o Estado e a economia capitalista, Théret (1998b), sugere resgatar e adaptar a teoria sistêmica de Luhman, segundo a qual, existe uma autonomia relativa entre político e econômico. Ambas as esferas seriam subsistemas que emergiram da complexificação por diferenciação funcional da sociedade. Cada uma é fechada operacionalmente de maneira radical, ao mesmo tempo em que permanecem abertas cognitivamente. Por isso, enunciar como sendo simultaneamente autopoietico e topológico.

A teoria autopoietica do social supõe a existência de sistemas autorreferenciados e fechados, operacionalmente, ao mesmo tempo em que se apresentam abertos, cognitivamente, permite pensar em uma coevolução regulada das diversas ordens sociais. Já a concepção topológica determina a maneira como ordens e registros de práticas se articulam.

De acordo com Théret (1998b), Estado e capitalismo são dois tipos contraditórios de relações sociais; duas lógicas, ou ordens, distintas e opostas na estrutura social. A ordem econômica orienta a acumulação de signos e títulos monetários, enquanto, na ordem política, os atores são orientados a buscar acumular poder e títulos jurídicos. Segundo o autor, é a regulação que permite compreender a interação e a interdependência que surgem entre as duas ordens. O Estado é apenas um ator privilegiado na regulação, atuando em um ambiente de articulação com o mercado e as várias instituições criadas por agentes na sociedade. Juntamente com a firma, ele contribui, significativamente, para gerar determinados ambientes em que se reproduzem as relações sociais.

Assim, política pode ser tida como um modo de regular a sociedade, ao mesmo tempo em que a maneira como o modo de regulação se estrutura, afeta a forma como as políticas são produzidas. Se há um modo de regulação, dotado de um Estado capaz de intervir sobre os mecanismos de redistribuição, políticas, como as sociais, são dirigidas em certa direção; e onde os modos de regulação dotam um Estado de menor capacidade, elas tendem a outra rota. Mas, como no neoinstitucionalismo, há que considerar a história, uma vez que os indivíduos e grupos são portadores de racionalidade e têm capacidade de intervir na realidade para alterá-la.

Do marxismo se apreende que o Estado é constrangido por realidades externas a ele, enquanto as duas perspectivas institucionalistas afirmam que constitui uma estrutura fundamental na modelagem da intervenção política dos atores sociais e exerce influência no

funcionamento da economia capitalista. Ao lado, ambas convergem na percepção de que o Estado atua de maneira autorreferenciada, ainda que os institucionalistas avancem mais que os marxistas nesta direção. O que não fica claro até aqui é quais são os operadores deste Estado. Não seria necessário delimitar Executivo do Estado da burocracia? Se sim, nem marxistas, nem institucionalistas o fazem. Ao passo que se pretende avançar ainda mais no delineamento do Estado, dos ambientes que o enreda e sobre sua relação com os demais atores sociais, é objetivo da próxima seção determinar com maior clareza quem afinal é o ator reconhecido por ambas linhagens e que se configura como autorreferenciado e que ocupa uma posição diferenciada nas relações de poder como operador do Estado.

## 1.6 ATORES E INSTITUIÇÕES

Avizinhando o final deste “primeiro capítulo”, igualmente, o texto se aproxima de seu tema central que é a política social. No julgamento de diversos autores, marxistas ou não, as classes sociais constituem um componente essencial para a explicação de sua produção. Esping-Andersen (1985, 1991), Melo (1992) e Swaan (1988), por exemplo, ofertam três abordagens bastante distintas, mas que se tocam na compreensão de que a interação entre classes e destas com o Executivo do Estado constitui fator de central relevância para explicar a emergência das políticas sociais. Na verdade, para os autores, estes três constituem os atores mais relevantes.

Para começar, os atores são compreendidos como sendo os agentes, individuais ou, principalmente, coletivos, conformados como resultante da estratificação produzida por interesses objetivos comuns e que dispõem de determinados recursos de poder que lhes são proporcionados pela posição na estrutura social e pela derivada das relações de poder político, bem como pelas características dos ambientes institucionais que os enredam. Para ser considerado ator, é imprescindível que disponham de organização política que lhes proporcione capacidade de ação.

Existe um elenco bastante diversificado de atores que interagem na arena política nacional. Os comumente destacados são: governo, partidos, legisladores, magistrados do Poder Judiciário, sindicatos, associações e movimentos. Para efeito do que se pretende no presente trabalho, dois estarão sempre sob observação: as principais organizações das classes



trabalhadora e capitalista e o governo. Como quanto ao primeiro muito já se falou, esta seção tratará do segundo.

O governo é expressão genérica que, dependendo do processo analisado, pode ser tomado como um ator mais amplo ou restrito. Em certas ocasiões pode se referir a todo o complexo formado pelo conjunto de agentes e interesses que de alguma forma se encontram associados ao exercício do poder político: ministros, base de apoio parlamentar, burocratas, partidos, etc. Mesmo um militante do partido do presidente pode igualmente se julgar “governo”. Em outras ocasiões, a análise em questão pode exigir tomá-lo como algo mais específico. Este é o caso de quando se avalia as escolhas do chefe do Executivo, por exemplo. No interior da coalizão de governo existe diversidade de preferência não captável por uma definição apenas genérica de governo. Não se está tratando dos diferentes níveis da administração pública, uma vez que o trabalho foca em ocorrências nacionais, sempre que os níveis subnacionais forem tratados o serão como “governo estadual” ou “administração municipal”, ou outra expressão que clarifique do que está sendo referido.

Para evitar generalização que não capta nuances relevantes ou individualizar demais de forma a fazer o termo perder sentido, a categoria fluida “governo” será adotada de duas maneiras. Primeira, em sentido mais restrito como Poder Executivo Federal, ou simplesmente Executivo ou governo. Neste caso, não se estará aludindo à base parlamentar ou partidos coligados, fala-se simplesmente daqueles agentes que compõem seu núcleo decisório, ou seja, o presidente, seus ministros e assessores de confiança e coalizão partidária estreitamente vinculada ao projeto liderado pelo chefe do Executivo. Neste plano se encontra apenas aquele restrito grupo de agentes completamente compactados que orbitam o presidente, cujos interesses são os interesses do presidente e sua estratégia é a estratégia do presidente. Segunda, para tratar de um agregado mais amplo, será designado o termo “pessoal do Estado”. Este é formado não apenas pelos componentes do núcleo duro do governo, mas também por aqueles agentes responsáveis pela viabilidade da agenda. Para as demais componentes variantes, como base parlamentar, militância e demais agentes que se percebem parte do governo, estes serão, sempre que necessário, apresentados como coalizão de apoio ou base de apoio social, ou do emprego de outra categoria ou expressão que clarifique do que se está aludindo.

Retornando à caracterização do segundo, e empregando designação inspirada em Delgado (2001), o pessoal do Estado é composto pelos técnicos e burocratas que ocupam cargos no poder Executivo, eventuais ou de carreira, ou que, a eles se encontram vinculados.

Embora não possuam, necessariamente, uma relação de acordo com o chefe do Executivo, possuem funções implementativas vitais para o sucesso das políticas propostas. Paralelamente, encontram-se os intelectuais orgânicos<sup>1</sup> que, associados ao governo, elaboram estratégias e sugerem rotas de ação. Todos envolvidos, ministros, secretários e assessores, e outros mais próximos do Presidente que compõe o núcleo do governo são indivíduos cuja posição deriva de seu sucesso. De maneira semelhante, quando se passa ao plano mais amplo que enreda tal núcleo, os funcionários públicos que ocupam cargos de nível mais elevado e que possuem responsabilidades executivas, tendem a relacionar seu desempenho funcional ao progresso pessoal, por exemplo, pela ascensão na carreira, gratificações monetárias diversas ou mesmo realização intelectual.

Por fim, também compõe o pessoal do Estado os intelectuais orgânicos, empregados ou não em cargos de confiança ou que ocupam uma posição assessória à administração pública. Exercem uma função combinada ao desempenho governamental. São eles os responsáveis pelas diretrizes de atuação dentro dos parâmetros ideológicos partilhados pelo núcleo decisório. Salvo raras exceções, são motivados a buscar eficiência nas políticas propostas a fim de alcançar reconhecimento intelectual, acadêmico ou mesmo obter retorno financeiro.

Da mesma maneira como em Offe e Ronge (1984), Skocpol (1985) e Elster (1986) concebe-se que o Executivo Federal é motivado a agir segundo seu próprio interesse, a escolha de sua rota de ação está vinculada à busca por maximizar os próprios ganhos, ainda que estes também produzam resultados satisfatórios para outros atores. Por exemplo, o político está, a princípio, preocupado em se reeleger, não em preservar a estrutura fundiária tradicional ou proporcionar lucros crescentes para o sistema financeiro. Porém, se ele possui o apoio eleitoral dos fazendeiros, ou percebe que não evitar a reforma agrária pode, de alguma maneira, prejudicá-lo interferindo negativamente em sua capacidade de operação no cargo ocupado, aí sim, ele forma seu juízo sobre o tema e age em afinidade com os fazendeiros, mas, ainda assim o faz porque entende ser mais conveniente para si próprio na qualidade de ocupante de posto de poder. O político em questão também pode ser fazendeiro e ter sido eleito em consequência do apoio recebido dos pares, nessa situação, se encontra fortemente constrangido a realizar o interesse efetivo na manutenção do sistema de posse de terras. Mas, mesmo neste caso, o sujeito não é um fazendeiro, mas um político que possui interesse na sorte dos fazendeiros. O autointeresse do indivíduo é tomado pelo ângulo do cargo que ocupa,

---

<sup>1</sup> Expressão adaptada de Gramsci (2007).

portanto, a despeito da relação orgânica que possui com determinada classe, ele não exerce o poder como um agente da classe, no caso do exemplo, ele não é o presidente dos proprietários de terra, mas o presidente que olha com particular atenção para o problema fundiário.

Esta interpretação é válida sobretudo para políticos que ocupam cargo de Poder Executivo, uma vez que a conduta legislativa condiz com o alinhamento a interesses de grupos específicos. Mas quanto se refere ao Executivo a questão torna-se mais complexa. Evidentemente que a relação com alguma classe ou a fração dessa impacta o juízo do governante, porém não é apenas isso que lhe faculta a condição de ocupante do cargo. Esta constatação é acima de tudo empírica, para um indivíduo alçar à posição de governante precisa fazer múltiplos acordos envolvendo diferentes interesses e, ao estabelecer pactos, precisa acolher diferentes demandas na montagem de sua agenda. Portanto, para retomar o exemplo acima, mesmo sendo fazendeiro e mesmo que o apoio dos fazendeiros tenha sido fundamental à eleição, ainda assim o indivíduo governante terá de atender a outras demandas, as vezes até opostas aos interesses do setor fundiário.

Tais registros são particularmente relevantes para afastar a perspectiva marxista mais ortodoxa que reduz o governo apenas à condição de executor de interesses de classe. Os políticos ocupantes de cargos executivos não são personagens neutros, em busca do bem coletivo, mas também não são agentes de classe que visam meramente resguardar os interesses da classe dominante. Conceber uma vinculação orgânica de classe significa desconsiderar a realidade concreta do exercício do poder. Ainda que fossem representantes de classe, como alcançariam o nível de racionalidade suficiente para enxergar qual seria o interesse comum da classe dominante. Em caso afirmativo, aonde estariam os mecanismos que conectam classe e governo? Como saberia a quais caprichos ceder e quais se recusar a atender? Ou, como questionado por Przeworski (1995), como explicar que o Estado se choca com interesses capitalistas, pelo bem do capitalismo? Além disso, é empiricamente constatável o fato de que os políticos não são necessariamente recrutados entre os capitalistas, as carreiras dos políticos eleitos são muito diversas. Para terminar a exposição sobre a problemática fica um questionamento substancial, porém tão singelo que beira a banalidade: por que o governa nem sempre realiza os interesses dos capitalistas?

O Estado ocidental contemporâneo é uma estrutura regulada pelo código legal e pelas relações jurídicas, concebida sob a prescrição de preservar o contrato individual e a propriedade privada e, portanto, é montado sob parâmetros que preservam os interesses dos proprietários em geral e capitalistas em particular. É assim porque, na gênese, as classes

proprietárias, capitalista ou não, exerceram dominância na elaboração dos códigos legais que conformaram as constituições modernas. No plano global, constata-se que as constituições modernas possuem um nexos com os processos políticos encadeados pelas revoluções burguesas, ao lado, com a efetivação do domínio capitalista ocidental, as economias desenvolvidas interessadas nos destinos das sociedades periféricas, sempre que possível e em variadas formas, exerceu influencia na montagem dos Estados e seus códigos. Tal constatação, próxima às conclusões de Poulantzas (2000), cria o primeiro nexos entre Estado e modo de produção capitalista.

Uma conexão não estática, uma vez que, após estabelecidas as bases constitucionais originais, outros direitos foram sendo incorporados às constituições e demais códigos nacionais. O objeto do presente trabalho é investigar a dinâmica como isso se processa. Portanto, não é suficientemente forte a afirmação que o contrato individual e o direito de propriedade constituam a única natureza do Estado. Embora estejam presentes e sejam vigorosas, tais instituições coexistem com outras que objetivam promover outros direitos e, que, inclusive, de certa forma, lhes impõe limites.

Outro ponto de contato entre Estado e capitalismo, apresentado no debate acima, relaciona-se às finanças públicas. Como o Estado não pode prescindir da captação de recursos financeiros e como nas condições impostas pelo mercado capitalista tais resultam do nível de produção e comércio, o governo é constrangido a defender os interesses capitalistas, não por razões externas, mas devido ao seu próprio interesse. Como o desempenho do Estado encontra-se fortemente condicionado pelo funcionamento adequado da economia capitalista àquele não pode prescindir deste. Offe, que denomina tal fenômeno de dependência estrutural, e Elster se tocam neste mesmo entendimento.

A primeira conexão entre ação intencional e autointeressada do Executivo do Estado e o interesse capitalista consiste em garantir as finanças para realizar arrecadação, meio que deve converter em funcionamento da máquina estatal, obras, atos, políticas. Mas não existe apenas esta. A segunda, que se liga a primeira, é a existência de organismos multilaterais ligados a poderosos interesses internacionais e que monitoram a ação dos governos validando ou repreendendo suas ações. Para tanto, criam diversos mecanismos de pressão efetivados no âmbito das finanças e comércio exterior, por agências empréstimos e outros Estados, e, também, pela ameaça de conflagração aberta, guerra. Um exemplo de operação deste é quando as agências que estabelecem indicadores de risco classificam os países segundo sua adequação a determinadas prescrições. Outro mecanismo é a decisão de embargo, política

comercial ou juros. Tais mecanismos constroem os governos a optarem por seguir determinadas orientações e efetivar certas práticas. No trabalho isso será designado como “pressão sistêmica”.

A terceira conexão será denominada de “colonizao do Estado por interesses privados”. Este mecanismo se realiza de múltiplas maneiras a depender das regras de cada sistema político nacional. Uma forma, vigente em algumas democracias liberais modernas, é o financiamento de campanhas eleitorais. Para se tornar competitivo os candidatos precisam recorrer ao financiamento privado, o que produz vínculo entre o político e determinados interesses econmicos. Dependendo das regras em vigor, tal relao pode ser mais ou menos extensa, não apenas individual, mas partidária. Os políticos afinados com tais interesses não ocupam necessariamente postos Executivos, como legisladores, se posicionam em determinados pontos na cadeia decisória com o propósito estratégico de influenciar.

Paralelamente  dependência do funcionamento do mercado, da pressão sistêmica e da colonizao por interesses privados que o conectam à economia capitalista, o Estado também precisa se legitimar. O questionamento interposto por Przeworski  perspectiva da dependência estrutural, segundo o qual não haveria resposta satisfatória para explicar a opo pela democracia, tal como visto acima,  contraditado não em uma análise centrada no plano do Estado, mas no plano do governo. O governo do Estado  democrático devido ao resultado de uma cadeia de lutas pregressas. Poderia ser de outra natureza, porém a acumulao histórica de alguns Estados, fez transitar nesta e não em outra direo.

São múltiplos os fatores explicativos, não se restringindo ao espaço de interao entre economia capitalista e Estado. Mas, uma vez que as duas coincidem, ambas exercem constrangimentos. A economia capitalista é importante para que o Estado se viabilize a legitimao social, para que o governo o faça.  na intercessão dos dois constrangimentos, finanças e legitimidade, que se torna possível compreender muito do que os governos realizam. Governos de direita efetivam programas sociais, como Bismarck ou a experiência conservadora britânica em acordo com as sugestões de Beveridge; de maneira inversa, mandatos identificados com a Terceira Via também se esmeraram em realizar com maior profundidade, a agenda macroeconmica ortodoxa.

Se trata, portanto, de reafirmar que o Estado contemporâneo  autônomo no sentido em que sua atuao  autorreferenciada, ou seja, sua ao não é produto de demandas ou pressões externas, seu comportamento não é determinado por classes ou grupos e sua atuao não é necessariamente reativa. Entretanto, não se trata de uma autonomia absoluta, posto que

as decisões adotadas pelo Executivo do Estado devam necessariamente levar em consideração aspectos diversos associados às suas capacidades operacionais e às pressões exercidas por condições objetivas além de outras agências e atores. É neste sentido que se verifica que a ação do Estado é relacional por excelência, em outras palavras, ao escolher determinada rota de ação, os governos, devem considerar antes de mais nada, as relações que possui com o funcionamento da economia capitalista, com o ambiente internacional, com demandas sociais e com outros atores organizados. Consequentemente, não parece equivocado se valer da expressão “autonomia relativa”, difundida pelos autores marxistas; desde que, não seja limitada às relações com a economia capitalista e com as classes. O relativo possui na verdade um duplo sentido: primeiro um sentido inverso a “absoluto”, neste caso, ele se encontra entre os extremos representados pela ideia de possuir autonomia completa ou de não possuir autonomia nenhuma; segundo, no sentido de que tal autonomia se dá em relação a algo, no caso, à estrutura econômica, a outros países e agências, às demandas sociais, a outros atores organizados, dentre outras.

Inversamente, a limitação imposta pela economia capitalista também possui sua contraparte. Como lembrado por Théret, o Estado também interfere no funcionamento da economia capitalista, seja no plano global, especialmente quando se torna uma potência imperialista, seja no plano doméstico. Como visto anteriormente, o Estado cumpre um papel na configuração do ambiente institucional econômico, ao estabelecer ou mediar determinadas regulações que disciplinam o funcionamento das empresas e demais agentes econômicos. Como potência imperialista realiza pressão sistêmica sobre outros países.

Confirmados os constrangimentos que conectam o Estado e o governo ao capitalismo e a necessária legitimação perante a sociedade, é preciso também perceber que a dinâmica do processo decisório não é determinada apenas por estes. O processo de escolha e aprovação das políticas públicas é diversificado em cada caso nacional e depende das características do ambiente institucional político que enreda os atores e o próprio Estado. As regras institucionais também condicionam a capacidade do governo de colocar em prática suas propostas, e dos demais atores influírem na cadeia decisória.

De acordo com Immergut (1996), as decisões políticas resultam de uma sequência de outras deliberações tomadas por atores diversos, espalhados por distintas posições institucionais. Dessa maneira, o Executivo tende sempre a objetivar a produção de múltiplos acordos com outros atores ao longo de uma cadeia decisória, composta por diversas oportunidades de veto, que são criados pelas regras constitucionais, ou pelo próprio processo

político em geral, tais como resultados eleitorais e sistema partidário. Portanto, para que suas indicações sejam aprovadas, o governo deve reunir votos favoráveis em todas as instâncias de decisão, superando cada um dos pontos de incerteza estratégica.

Os mecanismos de operação do governo são circunscritos pelo ambiente institucional, que limita, ou potencializa seu poder e dos demais partidos e atores. “As regras institucionais resolvem conflitos ao limitar as instâncias de decisão onde estão propostas alternativas” (IMMERGUT, 1996, p. 144). Especialmente em ambientes caracterizados por práticas democráticas, para superar impasses, as articulações políticas passam por uma infinidade de acordos multilaterais. Na relação entre Executivo e Legislativo, embora as regras constitucionais garantam a estabilidade, é raro existir uma parceria permanente e confiável. Tudo depende, por exemplo, da obtenção de vitórias eleitorais, da conquista de maiorias parlamentares e da fidelidade partidária. A maioria é alcançada na definição de determinada matéria, não garante que outras maiorias serão igualmente alcançadas em outros temas. Os governos são constantemente levados a buscar o maior apoio possível e, para tanto, constroem coalizões, indicam outros partidos para ocuparem cargos importantes, recuam em algum projeto, incorporam outros, oferecem benefícios individuais, praticam corrupção, etc. Simultâneos às ofertas, o poder de veto do Executivo também serve para bloquear propostas do legislativo e persuadi-lo a encontrar opções de acordo.

Para determinar a maior, ou menor, capacidade administrativa do Executivo do Estado em meio a tantos constrangimentos e interações, será adotada a categoria “nível de capacidade”. Immergut desenha alguns dos elementos que modelam o ambiente político, dentre elas destacam-se o regime político em vigor, as características constitucionais, o sistema partidário e eleitoral as formas dominantes de relação entre Poderes e destes com a sociedade. Estas são as primeiras condições para que se determine o nível de capacidade do chefe do Executivo. Dependendo destas e das condições políticas conjunturais, o Executivo do Estado realiza suas escolhas e terá mais, ou menos, capacidade de efetivar sua agenda e implementar seus objetivos. Mais a respeito será debatido no “próximo capítulo”.

Ao lado do ambiente institucional político que interfere na ação dos atores no processo de decisão política, o ambiente institucional econômico afeta fortemente as classes sociais desde antes de se tornarem atores políticos relevantes. Inspirado na teoria da regulação e das variedades de capitalismo, tal é subdividido em duas esferas. A “esfera interna a firma” refere-se, basicamente, ao regime de produção de onde derivam os primeiros dilemas de coordenação. Nela, a estrutura da empresa é montada sob uma lógica variável segundo

critérios de hierarquização, opressão, número de trabalhadores empregados, dentre outras. Essencialmente conflituoso, este é o espaço das interações elementares entre capital e trabalho. Local em que os capitalistas realizam a dominação econômica e os trabalhadores firmam suas reivindicações elementares e seu potencial poder.

Na “esfera externa à firma” as empresas empreendem a circulação de mercadorias e orientam suas prioridades de produção, interagem com outros atores, tais como sindicatos e demais empresas. É nesta esfera que se verifica a resultante da interação entre firma e Estado de onde deriva aquilo que Delgado (2001) denomina “configurações de mercado”.

No capítulo 3, os temas analisados até aqui, ou seja, os atores, sua configuração política, preferências e ação efetivada, bem como as características dos ambientes institucionais que os enreda e afeta, serão retomados por meio da relação que possuem com a dinâmica da política pública e da configuração de Regimes de Bem-Estar. Mas antes, no próximo capítulo serão debatidas as linhagens teóricas que procuram explicar a política social e o *Welfare State*.



## 2TEORIAS EXPLICATIVAS DO BEM-ESTAR

### 2.1 SISTEMA DE BEM-ESTAR: CONCEITOS E HISTÓRIA

Segundo Dye (1975), a política pública é tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer intencionalmente. No caso específico das políticas públicas de recorte social o ato de desenvolver ou não iniciativas tem a ver com um determinado tipo de concepção do que seja um problema social. Uma vez tomada a decisão de agir, os governos podem optar por tipos diferentes de intervenção. Uma maneira de classificá-las é, segundo Santos (1979) e completado por Delgado (2001), por meio de quatro modalidades: as políticas regulatórias, que podem ser consideradas como aquelas que originaram a intervenção social do Estado moderno e dizem respeito ao disciplinamento das relações de trabalho; as políticas preventivas são aquelas que produzem as condições de inserção social, ou seja, objetivam dotar o indivíduo das condições exigidas para a participação produtiva nas relações sociais; as políticas compensatórias, por sua vez, estão voltadas à garantia de condições de sobrevivência para aqueles que não se encontram, temporária ou permanentemente, aptos a integrar o mercado; e, finalmente, as políticas redistributivas em sentido estrito “correspondem às medidas que buscam efetuar transferências entre categorias amplas tais como as classes sociais” (DELGADO, 2001, p. 17).

Iniciativas públicas de enfrentamento a realidades cuja origem não se enquadra aos casos tradicionalmente analisados, tais como as relacionadas a temas como gênero ou raça por exemplo, também constituem políticas sociais. Na falta de uma definição específica oferecida pelos dois autores, elas serão incluídas na modalidade de políticas compensatórias, posto que se tratam de medidas voltadas à compensação de alguma perda que resulta do prejuízo inerente à inserção desigual na sociedade.

Ao compor um conjunto articulado, tais políticas sociais constituem um sistema de bem-estar. A denominação empregada para defini-lo varia de acordo com autores e escolas: Estado de Bem-Estar Social (doravante, EBES), Estado Previdenciário, Sistema de Proteção Social, Regime de Bem-Estar, Estado Social, dentre outros. Neste momento, ainda que em uma leitura mais minuciosa possa se encontrar significados diferentes, todas expressões serão

tomadas como sinônimos, apenas mais adiante será realizada a escolha por um dos termos e apresentadas suas justificativas.

Também a definição do que seja o *Welfare State* é diversa nos diferentes autores. Por exemplo, na versão de Marshall (1967), os direitos sociais, equivalentes ao EBES, são absolutos a certo padrão de civilização, cujo único condicionamento é o cumprimento dos deveres de cidadania. Se liga ao *status* de ser cidadão, devendo estar imune ao estigma. Sua institucionalidade se encontra, antes de mais nada, nos serviços sociais e no sistema educacional.

Não há uma aversão à desigualdade na visão marshaliana, diferentemente, o propósito mais adequado para os serviços sociais é a constituição de um padrão elevado de vida civilizada. Em suas palavras: “a igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda” (MARSHALL, 1967, p. 95). Para ele, a finalidade da política social é a constituição do direito à igualdade de oportunidades: “basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual” (MARSHALL, 1967, p. 101).

Já na perspectiva da teoria da modernização, Flora e Heidenheimer (1981) consideram o EBES como sendo:

An answer to the growing needs and demands for socioeconomic security in the context of an increasing division of labor, the expansion of markets, and the loss of "security functions" by families and other communities. In this sense, the basic goals and legitimizing principles of socioeconomic security and equality are interpreted as the core of the welfare state (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981, p. 8-9)<sup>2</sup>.

O conceito de *Welfare State* proposto por Esping-Andersen (1991), relaciona-se com a garantia de direitos sociais geradores de desmercadorização e de um tipo específico de estratificação social. Em outras palavras, diz respeito a noção de libertação em relação ao mercado e a superação das divisões de classe por intermédio do *status* de cidadania. Além disso, envolve uma determinada forma de provisão social estatal que se entrelaça com as disponibilizadas pela família e pelo mercado.

Draibe (1992), por sua vez, busca uma definição a partir do que identifica como sendo as características convergentes entre alguns autores: primeiramente, refere-se ao fato de que

---

<sup>2</sup> Tradução livre: uma resposta às crescentes necessidades e exigências de segurança socioeconômica no contexto de um crescente divisão do trabalho, a expansão dos mercados e a perda de "funções securitárias" por famílias e outras comunidades. Neste sentido, os objetivos e princípios básicos legitimadores de segurança socioeconômica e igualdade são interpretadas como o núcleo do Estado de Bem-Estar Social.

há ação do Estado na elaboração e implementação de políticas sociais; em segundo, existe intenção em alterar resultados oriundos da operação de mercado; e, por fim, envolve amparo com base na noção de substituição de renda aos que estão temporária, ou definitivamente, impossibilitados de atuar no mercado. Para ela, o EBES é um fenômeno moderno que responde à emergência de desequilíbrios e mudanças culturais no nível dos valores que liquidam com os antigos mecanismos de proteção social, tais como a família tradicional (DRAIBE, 2008).

Para Condé (2004), cada trajetória histórica e realidade nacional específicas conduziram a certos “*mixes* de bem-estar”. Tendo-o como um fenômeno do Estado-Nação e resultante de uma mútua influência entre Estado e sociedade, o autor elenca suas características elementares da seguinte maneira:

- 1- A ideia de “direitos sociais”, de padrões básicos, mínimos, de existência social, saúde, renda, direito ao trabalho e a noção de que o mundo capitalista expõe os indivíduos a alguns “riscos” específicos, que necessitam ser reduzidos ou sanados;
- 2- A constituição de políticas públicas sociais a partir de uma vigorosa ação do Estado, sendo essas políticas sistemáticas e não ocasionais, ou seja, não são meros programas ou caridade e configuram-se em um padrão de gastos sociais específicos e ao longo do tempo;
- 3- Estabelece-se uma específica relação entre o Estado e o mercado, submetendo este último a alguns “limites” e outros critérios (diversos daqueles do próprio mercado), como padrões mínimos de renda ou educação (trabalho não mercantil ou utilidade social, p.ex.);
- 4- Predomina o planejamento das ações estatais e uma conseqüente maior burocratização do aparelho de Estado. Além da burocracia, as próprias agências e instituições do *welfare* são poderosas ferramentas de ação, legitimação e defesa dos pontos básicos relativos aos direitos sociais e aos riscos;
- 5- Existem forças sociais ativas (sindicatos, associações) que construíram estruturas de pressão e apoio ao *welfare*, gerando correlações de forças distintas e configurações de poder. Originalmente associadas à classe operária, avançaram aos setores médios e, em alguns países, são uma das principais frentes de oposição às reformas do *welfare state*;
- 6- A persistência dos modelos de proteção ao longo do tempo tende a constituir raízes nas sociedades onde se instalam. Não somente delimita comportamentos como constroem instituições (CONDÉ, 2004, p. 79-80).

Tratando-se de descrever sumariamente a história do EBES pode-se iniciar pela afirmação de que instituições e práticas assistenciais se desenvolvem na origem dos Estados Nacionais europeus, na época do absolutismo monárquico (DRAIBE, 1992). Entretanto, as primeiras respostas, sistematicamente elaboradas, voltadas às demandas que nasceram no processo de afirmação capitalista são dadas na Alemanha do século XIX. Com uma clara

intenção de estabelecer controle sobre a crescente classe operária que se agrupava nos centros industriais, Otto Von Bismarck, introduziu um conjunto de benefícios na legislação vigente que originou o primeiro aparato de seguridade social da história. Começou pela indenização por acidentes (1871), indenizações por doenças (1883), o sistema de aposentadorias e pensões (1889) e, já no século XX, a introdução do seguro desemprego (DELGADO, 2001).

Segundo Marshall (1967, p. 70), a fonte original dos direitos sociais na Inglaterra se encontra na “participação nas comunidades locais e associações funcionais” que, em seguida, foram substituídas por uma lei dos pobres e um sistema de regulamentação nacional de salários administrados localmente. Entretanto, a pressão exercida pela industrialização e sua incompatibilidade com o “direito” ao livre contrato de trabalho se traduziu na divisão entre direitos civis e sociais, tornando subcidadão aquele que fruía da assistência social. O pobre devia abrir mão do direito civil da liberdade pessoal e do direito político à participação. Essa situação permaneceu até 1918 e legou uma tradição de estigma à assistência aos pobres naquele país. Na origem, ainda no século XIX, constituíam apenas “um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania” (MARSHALL, 1967, p. 88). Sua finalidade era apenas diminuir a pobreza sem alterar o padrão de desigualdade que emergia com a sociedade industrializada.

Após o exemplo alemão, um a um, os demais governos europeus passaram a reconhecer e incorporar, ao conjunto de atribuições estatais, políticas de amparo aos grupos sociais mais carentes, além de códigos trabalhistas. Isso ocorria, particularmente, em tempos de crise e conflito (CONDÉ, 2004; GOUREVITCH, 1986). A legislação social se estendeu assim para a Dinamarca entre 1891 e 1898, Bélgica entre 1894 e 1903, Suíça em 1890, França em 1910, Suécia em 1913, Noruega em 1936 e Finlândia em 1937 (CONDÉ, 2004).

Depois da Segunda Guerra Mundial, na Inglaterra<sup>3</sup>, surge uma proposta mais audaciosa do que as experiências baseadas na seguridade compulsória adotadas até então, denominada modelo Beveridge. Em proximidade com as sugestões keynesianas, o modelo buscava compensar os indivíduos por perdas salariais. De acordo com Faria (1998), ele possuía três pilares: pleno emprego, seguro nacional de saúde e abono às famílias. A extensão de sua abrangência se evidenciava no amparo, tanto de indivíduos empregados quanto daqueles que se encontravam momentânea ou permanentemente fora do mercado de trabalho. As pensões sugeridas eram uniformes, baseadas no cálculo de mínimo social e na

---

<sup>3</sup> Este país, em 1911, já possuía programas de seguro desemprego e doença.

solidariedade entre as classes, dado que seu financiamento era tripartite: trabalhadores, empregadores e governo<sup>4</sup>.

Em outra chave, Condé (2004) questiona o aparente aspecto universalista do Plano Beveridge, pois observa um escopo mais limitado do que faz crer Faria (1998). Uma vez que a introdução de termos como “necessidade” e “cotizações uniformes” impedem o sistema britânico de tornar-se tão abrangente quanto ao que se estruturou na Suécia, e explica, pelo menos em parte, a receptividade recente ao modelo neoliberal que confere às políticas sociais um caráter essencialmente residual (CONDÉ, 2004).

De qualquer maneira, a legislação social bismarckiana e o Plano Beveridge podem ser tidos como precursores do que se convencionaria chamar de *Welfare State*. O pós-Segunda Guerra Mundial é notabilizado por ter sido um momento de inúmeras e profundas transformações no espaço mundial, contexto no qual desenvolveu-se.

A Suécia foi o país que mais avançou no estabelecimento de um modelo de bem-estar amplo, abrangente e de qualidade. Iniciado com a criação da previdência social universal, financiada por recursos orçamentários em 1913 (DELGADO, 2001), o vigor do modelo sueco remonta a aliança verde-vermelho, na qual pequenos proprietários trocavam a proteção de sua atividade por políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991). Baseado em um financiamento sustentado por recursos fiscais, a experiência social-democrata sueca se tornou a mais universalista da Europa (CONDÉ, 2004).

Por muito tempo, a bibliografia produzida sobre o Estado Social enfocava somente os países desenvolvidos. Apenas mais recentemente, as políticas sociais em países como os da América Latina começam a ser objeto de investigação na perspectiva de *Welfare*, o que foi possível, devido ao desenvolvimento da perspectiva histórica comparada e da elaboração de categorias teóricas de nível intermediário (DRAIBE, 2008). Para chegar até estas, far-se-á, na sequência, uma breve explanação sobre as principais linhagens que buscam interpretar a dinâmica social, geradora das variantes deste fenômeno.

---

<sup>4</sup> Ao mesmo tempo em que na Suíça introduzia-se o regime de pensões (1946) e na Holanda consolidava-se o seguro desemprego, a partir de 1949, o Plano Beveridge serviu de inspiração para a unificação da seguridade nacional e a criação do sistema de saúde inglês. No pós-1945, na época dos “trinta gloriosos” e da “era keynesiana” a Grã-Bretanha, sob o comando do centro-esquerda, consolidou sua legislação social, levando a pobreza e a insegurança social a declinarem (CONDÉ, 2004).

## 2.2 DEBATENDO AS TEORIAS EXPLICATIVAS DO SISTEMA DE BEM-ESTAR SOCIAL

Existe uma grande diversidade de teorias que se propõem a explicar a gênese e o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar social. Algumas se dedicam ao tema em si, outras apenas tangenciam-no ao debater outros assuntos, tais como as características estatais ou das políticas públicas em geral. Portanto, não é possível almejar esgotar tema tão amplo neste limitado esforço, de forma que nas próximas páginas objetiva-se circunscrever o assunto, tomando como referência alguns dos autores mais citados pela produção brasileira neste campo de investigação.

De certa maneira, e em algum nível, pode-se considerar que as principais teorias do *Welfare* se encontram em oposição ao paradigma liberal. Ou seja, todas as perspectivas analisadas a seguir partem da compreensão de que o Estado ocupa, ou deve ocupar, um papel no enfrentamento de dilemas sociais.

Por meio de seus respectivos representantes, as linhagens explicativas do Estado Social serão abordadas segundo uma orientação que visa responder a pelo menos três ordens de questionamentos: 1) quais são as causas fundamentais que determinam o surgimento dos EBES. Ou seja, qual é a raiz dos dilemas que encontram resposta nos aparatos de proteção social; 2) qual é a dinâmica que explica sua origem e seu desenvolvimento. Em outras palavras, como cada abordagem explica o processo de produção e transformação no tempo do EBES, segundo seus conceitos mais relevantes e metodologias, e; 3) como cada versão lida com a variedade nacional. E, a partir desta resposta, como se torna ou não possível identificar casos de EBES em países de economias periféricas. Dito de outra forma, a pretensão é indagar os autores sobre o que cada um tem a dizer sobre o *Welfare State* nos termos de seu “por que”, “como” e “onde”.

Simultaneamente a apreensão das respostas, buscar-se-á apresentar os contornos de cada linhagem apontando suas principais contribuições, seus avanços e limites teóricos. Quando possível, será destacado como cada linhagem trata a variedade temporal ou se confronta com a problemática da crise irreversível *versus* permanência.

O debate começa pela teoria da convergência ou da industrialização. Como representante desta, que pode ser considerada uma variante funcionalista do pluralismo (DRAIBE; AURELIANO, 1989), Wilenski (1975) descreve o EBES como um resultado praticamente direto do processo de desenvolvimento industrial. Ao analisar os gastos sociais

em países economicamente desenvolvidos e suas correlações com dados demográficos, conclui que o crescimento econômico é a razão última que explica o surgimento dos programas sociais. Isso porque, de um lado, é a indústria que cria certos tipos de problemas que encontram respostas em determinadas políticas públicas, tais como a marginalização de indivíduos, modificações etárias e alterações nas estruturas familiares, e, de outro, porque seria impossível imaginar o estabelecimento de padrões mínimos de renda e serviços aos cidadãos sem antes terem sido acumulados os recursos gerados pelo desenvolvimento fabril (ARRETCHE, 1995; COIMBRA, 1987; FARIA, 1998).

Neste caso, o autor subordina à estrutura econômica a dimensão das interações políticas. Os atores, suas escolhas e ações perdem relevância, assim como a história nacional, suas instituições e o próprio Estado. A dinâmica social que explica a origem do EBES se resume ao movimento da estrutura econômica que se altera com a industrialização. Os regimes políticos não exercem qualquer influência na trajetória dos programas sociais e nem mesmo os modos de produção os afetam. Como acentua Arretche (1995), a lógica da industrialização avalia como sendo idênticos os impactos produzidos pela industrialização nos Estados Unidos da América (EUA) e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O fato do segundo ser comunista é completamente irrelevante para explicar a emergência da proteção social.

As diversidades nacionais não são adequadamente consideradas. Na melhor das hipóteses ficam subsumidas ao nível alcançado pelo crescimento econômico e aos aspectos a ele relacionados, tais como a estrutura demográfica da população; isso se não forem completamente mitigadas pelo imperativo do desenvolvimento industrial, que leva a tratar casos adversos como exceções. Todos os países que viveram a industrialização estariam convergindo para o mesmo tipo de práticas estatais. A premissa implícita é de que como os problemas gerados são muito parecidos, as respostas tenderiam a se assemelharem. Da mesma maneira, haveria uma inclinação intrínseca à ampliação progressiva do gasto social, o que resulta da natureza das burocracias que se formam em torno dos programas sociais.

Segundo a teoria da convergência, é virtualmente impossível verificar o desenvolvimento de Estados Sociais, em casos de países periféricos, pelo menos, até que estes tenham alcançado, ou ao menos se aproximado, do nível de desenvolvimento das economias centrais.

Faria (1998) observa que o próprio conceito de *Welfare State* em Wilenski (1975) seria impreciso, devido ao fato de excluir dimensões importantes como a do pleno emprego.

Segundo ele, o autor teria tomado o “Estado de Bem-Estar” como equivalente a “política social”. Arretche (1995), por sua vez, avalia que a teoria foi prejudicada pelas variáveis e correlações estatísticas adotadas para comparar os casos nacionais debatidos, sua metodologia, neste caso, seria uma de suas principais debilidades.

Coimbra (1987) critica o fato de Wilenski (1975), não considerar todos os desdobramentos que ocorrem no percurso que existe entre a geração de um problema e a escolha por determinada solução. Essa dimensão exige que se considere fatores como o ambiente político e a ação dos atores envolvidos na produção da política pública. Mesmo o nível das ideias não pode ser subestimado, posto que algo que figura como um problema em determinado contexto, pode não ter a mesma representação em outro.

Segundo Draibe e Aureliano (1989), que bebe em Jens Alber, a teoria da cidadania pode ser definida como uma vertente pluralista-conflitualista, o que significa que a causa fundamental para a construção do EBES é atribuída a conjunção do processo de modernização com a crescente mobilização de atores, que reivindicam a extensão de direitos. Segundo ela, nesta vertente os direitos sociais são tidos como consequência da institucionalização do papel do cidadão. Seu principal representante é Marshall.

Focado no caso britânico, Marshall (1967) compreende que a modernidade produz profundas alterações nas instituições do mundo medieval. No passado, havia um único direito que se expressava de maneira distinta conforme a localidade. A mercantilização e a urbanização engendraram um processo de simultânea fusão e divisão de tal direito. Por um lado, é unificado geograficamente ao superar a regionalização, por outro, é separado em três espécies distintas: direitos civil, político e social. Segundo o autor, o direito social, equivalente ao EBES, é tido como a conclusão do processo de extensão de direitos que se inicia ainda no século XVII e ganha impulso com a revolução industrial.

O que se verifica nesta vertente é a compreensão de que há um contínuo processo de conquistas em sequência que geram a extensão do *status* para as classes sociais desprivilegiadas. Os direitos civis superam a legislação tradicional em favor da consolidação do *status* geral de liberdade – ir e vir, pensamento, opinião, religião, etc. – sua instituição mais importante, garantidora do exercício destes, são os tribunais de justiça. A partir dos direitos civis, torna-se possível a ampliação do direito político já existente, mas que antes contemplava a poucos. Sua característica mais proeminente é a incorporação progressiva de novos grupos que passaram a gozar do direito ao voto e à elegibilidade, processo que encontra seu cume com a universalização do sufrágio.



É como consequência e, ao mesmo tempo, desdobramento do processo de extensão de conquistas que emergem os direitos sociais, não sem contradições e atropelos. Eles consistem no direito a um mínimo de bem-estar econômico e na garantia de levar uma vida concernente ao padrão prevalecente na sociedade. Sua história tem início com a lei dos pobres e evolui até chegar ao código industrial e a educação pública no final do século XIX. Em seguida, já no século XX, com a incorporação de novas modalidades de assistência, alça ao plano do nivelamento com as outras duas cidadanias. Suas instituições mais importantes seriam os sistemas educacional e de serviços sociais.

A cidadania integral, que consiste na unidade dos avanços obtidos com a institucionalização das três espécies de direitos foi, portanto, consolidada no século XX.

Apesar de informar textualmente que as classes sociais ocupam um lugar secundário, em contraste com a prioridade dada ao *status* de cidadania, é evidente o entrelaçamento entre as duas dimensões. Foi a classe trabalhadora, na condição de ator organizado, quem conquistou os direitos sociais em um processo cujos sindicatos ocuparam um lugar de notório destaque. Sua intervenção ainda no século XIX era garantida pela previa conquista “formal”<sup>5</sup> dos direitos civis e políticos e a pressão por conquistas no campo social eram tidas como complementos destes. De maneira simétrica, o PT, alicerçado nos espaços políticos conquistados, foi um importante impulsionador de novas conquistas sociais e contribuiu bastante para a progressiva alteração na concepção das funções do governo britânico.

Se por um lado, a ação das classes foi fundamental para a extensão de direitos, por outro, também os direitos sociais impactaram as classes. Na concepção de Marshall, seu propósito é justamente a redução das diferenças existentes entre elas, “modificando o padrão total da desigualdade social” (MARSHALL, 1967, p. 88). Não significa determinar que os serviços sociais devam necessariamente igualar rendas, diferentemente, o que importa é criar e enrijecer um padrão de vida civilizada, reduzindo os riscos e a insegurança. Neste caso, o foco se concentra no plano dos indivíduos, com vistas a um certo processo de remodelação social. Ou seja, os direitos sociais geram fusão de elementos de classes distintas, ao mesmo tempo em que separa membros da mesma classe social. Nas palavras do autor: “a cidadania impôs modificações no referido sistema de classes” (MARSHALL, 1967, p. 103). Significa dizer que, no modelo marshalliano, a progressiva igualização de *status* impacta a coesão das classes, o que, se por um lado, altera a diferenciação social determinada pelo capitalismo,

---

<sup>5</sup> Marshall dedica algumas linhas para explicar que a consolidação dos direitos civis e políticos para os extratos mais baixos da população tiveram que superar a mera formalidade.

substituindo a estratificação de classe pela estratificação baseada em direitos, por outro, leva a conjecturar sobre seu provável efeito prejudicial sobre a ação coletiva.

Conclui-se, portanto, que para a teoria da cidadania a dinâmica geradora do EBES é basicamente política. Se bem que, quando analisam outro texto de Marshall – a Política Social –, Faria (1998) e Arretche (1995) atribuem ao seu modelo um caráter fundamentalmente econômico, proximamente a Wilenski (1975). Na realidade, os problemas que encontram repostos na extensão da cidadania são atribuídos aos efeitos do desenvolvimento industrial, neste caso, a proximidade com Wilenski (1975) apontada pelos autores é evidente. Entretanto, a dinâmica de produção nada tem de estrutural como no caso da teoria da convergência; inversamente, em Marshall (1967) é o jogo dos atores que se movem em ambientes caracterizados por determinados marcos institucionais civis e políticos que deságua na conformação dos direitos que alicerçam o EBES. Além disso, como a extensão da cidadania impacta os próprios atores, pode-se avaliar que as políticas existentes exercem forte influência na tomada de decisão e no curso de ação dos mesmos.

A primeira, e amplamente demarcada, crítica que se pode fazer ao modelo de Marshall (1967) é o fato de se concentrar exclusivamente no caso Inglês. Considerar que o direito social é necessariamente uma consequência da anterior consolidação dos direitos civis e políticos significa desconsiderar a diversidade das histórias nacionais. De uma certa maneira, pode-se afirmar que o problema fundamental em Marshall (1967) é seu excessivo historicismo. Conforme salienta Coimbra (1987), a rota inglesa nada tem a ver com a dos EUA, dos países do Leste comunista ou daqueles considerados de capitalismo tardio, como é o caso da América Latina.

Entretanto, uma vez identificada sua deficiência, a perspectiva de Marshall (1967) pode servir de referencial metodológico dando importantes pistas para a maneira como proceder na análise de outras trajetórias que seguem cursos distintos ou até inversos em relação ao caso inglês. Ou seja, identificar que a cidadania plena depende da consolidação de três ordens ou espécies de direitos pode ser validada se antes tomar-se como fato que a ordem na evolução dos direitos de cidadania pode ser distinta à sucessão civil, político e social, ou mesmo que tais processos podem ser mais interpenetrantes que o caso inglês. Sem tal retificação é impossível afirmar que a lógica marshaliana se quer ajude a dar conta da explicação de qualquer outra experiência nacional.

A segunda crítica levantada por Coimbra (1987) diz respeito ao fato de que falta uma explicação mais concreta acerca dos mecanismos que levam a afirmação de cada direito. Isto

gera a impressão de que se trata de um movimento evolutivo e mecanicamente incremental. A despeito de determinar que a política social é produto da dinâmica política na qual as classes ocupam lugar como força motriz, como destacado acima, faltou discutir as motivações, estratégias e interações. Por que os desprivilegiados agiram como agiram? Quais foram as resistências encontradas? Estas são questões que exemplificam o conjunto de proposições que o modelo marshalliano não consegue ou se propõe a responder.

Richard Titmus (1974), representando a teoria dos serviços sociais, é um autor muito influente no campo da pesquisa comparativa de políticas sociais. Mais focado na análise empírica, não aparece na classificação elaborada por Draibe e Aureliano (1989), nem como marxista, nem como pluralista, mas Coimbra (1994b), por sua vez, observa uma inclinação funcionalista na sua caracterização de política social<sup>6</sup>.

Segundo Arretche (1995), Faria (1998) e Kerstenetzky (2012), na perspectiva de Titmus (1974), a origem do EBES também deve ser tributada à emergência da sociedade industrial. De maneira muito parecida com Marshall (1967) e Wilenski (1975), sua visão corrobora com a noção de que as mudanças engendradas pela industrialização produzem os dilemas que encontram resposta nos esquemas de proteção públicos, estatais e centralizados.

Para Titmus (1974), a industrialização é acompanhada por dois movimentos: a crescente complexificação da divisão do trabalho e o ininterrupto desenvolvimento tecnológico. Quanto mais individualizado e especializado, mais o sujeito torna-se dependente do trabalho alheio. Dessa forma, o autor verifica a elevação do grau de dependência dos indivíduos em relação à sociedade, ao mesmo tempo em que a indústria acrescenta às necessidades naturais novas demandas. As contínuas mudanças geram instabilidade, a economia capitalista cria problemas e carências coletivas que afetam a todos indistintamente, como por exemplo, a necessidade de coleta de lixo e a construção de estradas. Tornam-se necessárias ações que compensem a atividade econômica (KERSTENETZKY, 2012). A conclusão alcançada por Titmus (1974) é que os serviços sociais são respostas às necessidades individuais e coletivas que emergem no contexto da sociedade industrial (FARIA, 1998). Como as demandas sociais são produto do contexto material e cultural, as políticas devem refletir a compreensão que se tem das situações concretas em meio às quais são elaboradas.

Para responder ao problema da variação, Titmus (1974) elabora três modelos típicos-ideais de EBES. As variáveis empregadas para desenhá-los são: a relação estabelecida entre

---

<sup>6</sup> Segundo o autor este fato se verifica na definição da política social como “reformas no varejo” que ocupam a função de integração social substituindo modalidades tradicionais geradoras de coesão social.

Estado e mercado, o destino das políticas – se voltada para poucos, muitos ou todos (DRAIBE, 1992), a lógica da intervenção estatal, ética do trabalho e o papel desempenhado pela família (FARIA, 1998).

Com base nesta Titmus (1974), apresenta o que seriam os três modelos de bem-estar concebidos a partir da lógica de intervenção do Estado: o modelo residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo. As diferenças entre estes modelos estariam na forma de financiamento, no plano institucional constituído e no “peso” de cada um. No primeiro, a política social interfere apenas onde o mercado não alcança; no segundo, a posição ocupada no mercado de trabalho e o mérito vinculado a ela, ocupam papel central, e o último volta-se a todos os cidadãos indistintamente. Embora não sejam apresentados como referência a casos concretos, possuem evidente influência de situações nacionais particulares.

Conforme realça Draibe (1992) e Faria (1998), no decurso das pesquisas que se valeram dessa tipologia, houve uma tendência ao esvaziamento do segundo modelo em favor da polarização entre as modalidades residual e universal. Este fato guarda relação com as deficiências da classificação.

A primeira crítica diz respeito ao excessivo esquematismo e reduzido elenco de variáveis. A segunda refere-se ao seu estreito enfoque empírico e pragmatismo, que negligencia a teoria em favor de uma abordagem descritiva de programas governamentais em curso. Estes, em boa parte das vezes, são abordados isoladamente, sem referência a um plano de contextualização geral. Coimbra (1987) ressalta que a perspectiva do serviço social, devido a sua própria estruturação histórica, chega quase a hostilizar a teoria. A terceira, resultante da anterior, ressalta o ecletismo de métodos e teorias, o que produz confusão para compreender o curso dos acontecimentos e relações causais; chega a lhe faltar um conceito do que seja a própria política social. Por fim, a quarta, acusa o modelo de não permitir captar os *mixes* históricos que diferenciam o lugar ocupado pelo Estado, mercado ou mesmo pelo “terceiro setor” (DRAIBE, 1992). Na realidade, as características dos modelos aparecem combinadas no mundo real, de forma que a própria noção de modelo parece buscar simplificar a realidade.

Em relação à compreensão da dinâmica que circunscreve a construção do Estado Social uma observação muito representativa é a de que a tipologia possui baixa capacidade para apreender a relação entre o perfil da proteção, a dinâmica do sistema político e dos interesses envolvidos em sua elaboração. Dessa maneira, não é verificável o papel dos movimentos sociais, a lógica e funcionamento do sistema partidário ou o ciclo eleitoral. Esta debilidade explica uma outra, realçada por Faria (1998): o modelo pouco tem a dizer sobre a

finalidade e a lógica da intervenção estatal, sobre estratégia ou mesmo sobre o alcance da redistribuição. Todas estas lacunas elencadas geram problemas para qualificar a dinâmica explicativa ou mesmo determinar a razão de ser dos problemas concretos que originam o Estado Previdenciário.

Traduzindo o esforço de recuperar a capacidade explicativa da tipologia por meio da incorporação da dinâmica do sistema de interesses, do sistema político e sua influência sobre o perfil de proteção social, Ascoli (apud DRAIBE, 1992) propõe subdividir o modelo intermediário em duas variantes: *Welfare* Meritocrático-Particularista Corporativo e *Welfare* Meritocrático-Particularista Clientelista. No que pese o aprimoramento, Draibe (1992) avalia que ele preserva debilidades cruciais tais como uma característica evolutiva. Há um grande peso normativo na tricotomia, posto que os modelos parecem caminhar no sentido do universalista e os demais, quando não aparentam estar em amadurecimento, são caracterizados como incompletos. Isso, provavelmente, tem a ver com a preferência individual de Titmuss (1974) que, conforme demonstra Kerstenetzky (2012), advoga em favor do universalismo.

Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (1981) ao lado de Sônia Draibe (2008) e Draibe e Riesco (2011) representam a vertente da teoria da modernização. Draibe e Aureliano (1989) assim como Flora e Heidenheimer (1981) interpretam o *Welfare State* como sendo uma reação aos problemas derivados da modernização e o faz levando em consideração as especificidades de cada caso concreto. Dessa forma, figura no campo de análise pluralista como alternativa às interpretações que levam em consideração modelos únicos, sejam eles funcionalistas ou conflitualistas.

Para Flora e Heidenheimer (1981), não é a industrialização ou o capitalismo a causa última da emergência do EBES, como julgam respectivamente Marshall (1967) e Wilenski (1975) e os marxistas (como se verá adiante). Não é considerado como derivação necessária do processo de extensão da cidadania conforme requer Marshall (1967). Também não é tido como um produto direto do desenvolvimento da democracia de massas, posto que a consolidação de suas novas atribuições sociais altera a substância do próprio Estado, que a partir de então passa a figurar como algo completamente novo em relação ao período precedente. Sua proposta versa que a modernidade solapa as instituições tradicionais que no passado garantiam a coesão social de forma a criar desigualdade, insegurança e anomia. Na avaliação deles, o EBES é uma resposta ao processo de transformações ensejado pela modernização que opera, simultaneamente, em campos diversos: econômico, político,

institucional, etc. Em suma, o *Welfare State* é uma tentativa, não necessariamente, bem-sucedida, de superar os problemas derivados do processo mais geral de modernização.

Segundo eles, o Estado Previdenciário não se limita a produzir igualdade como afirma Marshall (1967), mas, além disso, seu traço fundamental é gerar segurança. Nas palavras Flora e Heidenheimer (1981, p. 25): “*security and equality are here seen as the two fundamental dimensions of the Welfare State*”. Para superar a anomia seria necessária uma nova regulamentação normativa que supõe a integração entre igualdade de resultados e igualdade de oportunidades. Entretanto, de acordo com o debate que os autores fazem diretamente com Wilenski (1975), existe uma contradição entre as duas dimensões.

*Equality of opportunity is associated more with "becoming", the attainment of statuses over a life-cycle or intergenerational development. Equality of results tends to reflect "being" more in terms of measures of income and "levels" of living (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981, p. 31).*

Enquanto a igualdade de resultados supõe a garantia de critérios de igualdade na distribuição de recursos públicos, financeiros e organizacionais, a igualdade de oportunidade fundamenta-se na legitimação da existência da desigualdade entre os indivíduos, reforçando as noções de desempenho e mérito. É justamente a maneira como tal contradição é enfrentada em cada caso concreto que se pode determinar as variações e especificidades de experiências distintas de EBES.

Buscando identificar a dinâmica político-social que resulta no *Welfare State*, Flora e Heidenheimer (1981) percebem que o Estado Social corresponde a uma reestruturação das relações entre Estado, mercado, grupos sociais e indivíduos que ocorre num quadro de ruptura com a forma liberal de intervenção estatal e alterando o funcionamento da economia capitalista. Juntamente com o EBES emerge uma nova forma de Estado capitalista, que amplia o escopo de ação e fortalece sua burocracia, cujos interesses e recursos lhes são próprios. É neste quadro que se opera uma transformação institucional profunda, e por meio da qual, se compreende a montagem do sistema público e obrigatório de seguridade.

Portanto, a teoria da modernização enfatiza os processos políticos que explicam a emergência e as variações institucionais do *Welfare State*. Sendo que os dois planos de mediação do conflito político dizem respeito a: 1) organização autônoma dos trabalhadores e seus efeitos, tanto relativos às conquistas, quanto às ações preventivas adotadas pelas elites dominantes, no sentido de integração da classe operária, busca por legitimação, etc., e; 2)

características do regime político, tais como a organização do Estado, Constituição, etc. (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

As quatro variáveis utilizadas para a apreensão da dinâmica que produz casos nacionais historicamente distintos que se ligam a seus respectivos impactos institucionais são: 1) desenvolvimento socioeconômico (referente à industrialização e urbanização capitalistas); 2) a mobilização da classe operária (pressão exercida ou comportamento defensivo das classes dominantes); 3) desenvolvimento institucional (características do regime político-eleitoral), e; 4) único pertencente ao plano internacional, refere-se ao conceito de “efeitos de difusão”. Este último é compreendido como o fato de que algumas inovações introduzidas em determinados países se difundem para outros. Draibe (1992) e Draibe e Aureliano (1989) refletem sobre o lugar ocupado pelo terceiro fator atribuindo-lhe o papel de variável fundamental. Segundo estes, é um aspecto central para a compreensão tanto da diversidade quanto de fenômenos relacionados às permanência e mutações de EBES.

Se tratando do desenvolvimento do Estado Social, os autores avaliam que, comparando com a extensão dos direitos políticos, a tendência é de que o *Welfare State* se expanda acompanhando a demanda de grupos inicialmente não contemplados, tal como ocorreu com o direito ao sufrágio universal.

Segundo Draibe e Riesco (2011) e Flora e Heidenheimer (1981) concordam que o EBES é um fenômeno produzido como resposta aos desequilíbrios gerados pela modernização que exigem políticas e formas institucionais historicamente novas.

Para Draibe (2008), a teoria da modernização supera aquilo que julga ser uma deficiência que assola as perspectivas comparativas, que é a relação entre EBES e a estrutura social. Segundo ela, a maneira como os problemas derivados da modernização são tratados, varia de acordo com as instituições que a precedem. Draibe e Aureliano (1989) classificam sua historicidade como sendo uma das principais razões que os leva a considerar os estudos comparativos e as generalizações teóricas elaborados por esta vertente como sendo as mais avançadas no campo de estudo sobre o *Welfare State*. Entretanto, ao lado das vantagens, Draibe (1992) chama a atenção para o fato de Flora e Heidenheimer (1981) estarem focados estritamente em casos europeus.

Este fato é verificado particularmente quando os atores lidam com a questão da variação. Conferindo particular importância à terceira variável acima citada, Flora e Heidenheimer apresentam o que consideram serem os quatro contextos explicativos para a emergência dos EBES europeus com configurações singulares: democracia liberais cujo direito

ao voto é limitado; democracia de massas; monarquias com o direito ao voto restrito, e; monarquias cujo direito ao voto é ampliado.

Para superar a evidente limitação, Draibe (2008) e Draibe e Riesco (2011) introduzem o conceito de rotas de modernização tal como elaborado por Therborn. Segundo tais, a compreensão de que existem, na realidade histórica concreta, diferentes rotas pelas quais as sociedades alçam a modernidade, permite expandir o escopo de análise da teoria da modernização. Assim, mesmo os países que transitaram tardiamente para a modernidade ou que ainda estão em vias de fazê-lo, e que, portanto, possuem configurações bastante distintas das experiências analisadas por Flora e Heidenheimer (1981) passam a ser caracterizados como casos singulares de EBES.

Elaboradas segundo critérios próprios da dinâmica histórica, as rotas (DE MODERNIZAÇÃO) ou padrões remetem às configurações histórico-institucionais presentes no ponto de partida do processo de modernização, que definem, ainda que de maneira não exclusiva, os distintos caminhos percorridos em direção à modernidade. As rotas ou *paths* se revelam instrumentais metodológicos potentes, úteis para caracterizar as condições sociais e culturais das quais emergem as modernas instituições do sistema de proteção social, ao longo do processo de mudança social modernizante (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 232).

Ou seja, retomando Draibe (2008), as rotas de modernização dizem respeito a configurações presentes na origem da modernização e que afetam seu decurso. Segundo ela, as raízes dos EBES são encontradas na maneira como se dá e como se soluciona o conflito a favor e contra a modernização. Em outras palavras, sua origem é encontrada na confrontação entre instituições modernas e tradicionais. No caso analisado por Draibe e Riesco (2011), que é a América Latina, os autores avaliam que, em praticamente todas as regiões, o Estado estruturou a política social e a industrialização, simultaneamente; entretanto, suas formas e resultados variaram, se distinguindo entre grupos diferentes de países agrupados, segundo a afinidade em termos de pontos de partida históricos.

Uma das principais críticas que se pode fazer a esta perspectiva é o fato da modernização parecer inevitável. Na base do raciocínio está a suposição de que, ainda que desenvolvidos em rotas distintas, existe um caminho mais ou menos natural em direção ao Estado Social. Ou seja, de maneira parecida com o que ocorre com Wilenski (1975), que foca no desdobramento da industrialização, nesta, as mudanças econômicas, políticas e institucionais engendram o processo que leva mais ou menos diretamente a programas sociais.



Outra observação é que a ideia de modernização tal como adotada, busca substituir a noção de que as raízes do EBES estão fixadas nas contradições do capitalismo. Draibe (2008) chega a empregar a expressão “modernização capitalista”, mas da maneira como o raciocínio é construído, há tensão entre os dois conceitos, “modernização” e “capitalismo”. A noção de capitalismo implica em certo tipo de relação causal que os signatários da modernização fazem questão de se afastar. Também tal como os demais autores analisados até aqui, a teoria da modernização não toma o capitalismo como fenômeno correlato ao desenvolvimento econômico e tecnológico. Não é o capitalismo que gera a demanda por políticas públicas ou pela ampliação do raio de atuação do Estado; este é um importante diferenciador em relação às teorias de matriz marxista, algumas das quais serão abordadas adiante.

Nas próximas páginas serão discutidas algumas contribuições de autores, identificados com vertentes marxistas. Na sequência será apresentado um quadro-resumo que os compara com os demais até aqui analisados. Em seguida, como uma importante variante desta linhagem, a teoria dos recursos de poder será destacada em seção à parte. Dessa maneira, os trabalhos analisados a seguir são os de O’Connor, Offe, Gough e Przeworski.

Na classificação de Draibe e Aureliano (1989), O’Connor é alocado na linhagem marxismo-funcionalista. Embora a obra “USA: a crise do Estado Capitalista” que, como salientado por Arretche (1995), não tenha a pretensão de tratar diretamente do EBES ou de proceder uma análise comparativa entre casos nacionais, O’Connor (1977) apresenta uma caracterização funcionalista do Estado capitalista que se liga a uma específica concepção do *Welfare State*: “as necessidades estatais” que correspondem “às funções estatais”, tem forte ligação com o destino das despesas governamentais, especialmente as sociais, que tem a função de “responder às necessidades do capital” (ARRETCHE, 1995, p. 21). O’Connor (1977) demonstra que os orçamentos públicos, especialmente, mas não apenas, nos Estados Unidos, tendem a se avolumar em dois setores, no militar e no previdenciário, de forma a evidenciar duas prioridades: com a segurança nacional e com o bem-estar público.

Em proximidade com as teses de Offe e Ronge (1984) analisadas no “capítulo 1”, os autores identificam um duplo caráter do Estado capitalista. Ao mesmo tempo em que deve buscar legitimar-se, precisa responder às necessidades do capital. A expansão da atividade capitalista, imprimida de seu caráter irracional, requer o aumento dos gastos estatais, o que se dá por meio do capital social e das despesas sociais.

O capital social é dividido em “investimento social” e “consumo social”. O primeiro possui duas dimensões, a de capital físico – estradas, usinas geradoras de energia, prédios,

etc.– e de capital humano – sistemas educacional e científico – por meio dele o Estado atua como colaborador na acumulação privada, particularmente do setor monopolista. Para O'Connor (1977), a dinâmica da luta de classes e o imperativo da concorrência impôs a necessidade de aprimoramento da mão de obra, engendrando um processo extensivo de socialização dos custos com a qualificação, especialmente por meio dos sistemas educacional e técnico-científico. O consumo social, por sua vez, também é subdividido em dois subgrupos: “bens e serviços consumidos coletivamente pela classe trabalhadora e seguro social contra a incerteza econômica” (O'CONNOR, 1977, p. 129). O primeiro refere-se, por exemplo, a benfeitorias no espaço urbano, enquanto o segundo constitui uma compensação aos trabalhadores: aposentadorias, seguro desemprego e acidente, atendimento médico, etc. Enquanto isso, as “despesas sociais”, desempenham o papel de gastos governamentais destinados à manutenção da harmonia social. É por meio destas que o Estado busca gerar legitimidade para si próprio e para o capitalismo. Embora constitua um investimento a princípio improdutivo, posto que não altera diretamente a capacidade produtiva da economia, é vital para o funcionamento do sistema.

Neste quadro geral, e tendo como foco os gastos públicos, é perceptível as características do EBES, cujo destino se desenrola em duas direções: em uma, objetiva expandir a oferta e a produtividade do trabalho e, na outra, visa reduzir os efeitos perversos da acumulação. O fator dinâmico da produção de bem-estar é a função estatal de reproduzir as condições para acumulação do capital e para a manutenção do próprio Estado. Na verdade, tanto no caso do capital social quanto no de investimento ou consumo, ou mesmo no das despesas sociais, o objetivo fim é criar condições propícias para o lucro e a reprodução do setor monopolista, tanto no que tange a ampliação do capital quanto na legitimação do mesmo. Por exemplo, a educação tanto aumenta a produtividade da mão de obra quanto desempenha a função de legitimar, posto que se torna requisito de melhoria para o posicionamento no mercado de trabalho. Ao lado, as despesas públicas com consumo social tanto reduzem problemas coletivos, quanto alimentam nichos de investimento – redução no salário nominal, prestação de serviço de transporte, etc. –; as despesas sociais tanto geram legitimidade acomodando contradições e reduzindo conflitos, quanto impacta o mercado na disposição de recursos extras para serem empregados no consumo.

Nesta proposta, não há espaço para atores ou mesmo para a política, nem mesmo a noção de legitimidade está condicionada ao movimento das classes e suas organizações, mas ao atendimento de requisitos do próprio capital. Arretche (1995, p. 24) observa que tal

perspectiva não permite captar variações entre países capitalistas distintos, posto que não haveriam “diferenças substanciais entre distintas modalidades institucionais de prestação de serviços sociais”. Em qualquer caso, o gasto social está relacionado à existência de um excedente populacional gerado pelo monopólio e a elevação do gasto relaciona-se ao crescimento de tal parcela da sociedade. Portanto, o monopólio explica a origem, o desenvolvimento e as características do EBES.

As limitações identificadas em O’Connor (1977) são generalizadas por Coimbra (1994a), a toda aquela geração de autores marxistas que produziram trabalhos sobre essa temática até os anos setenta. Segundo ele, há simplificação teórica ao se desconsiderar a história, focar apenas no Estado e na classe trabalhadora, bem como ao tomá-los como entidades homogêneas.

Para Coimbra (1994a) existem duas estratégias empregadas pelos marxistas para explicar as origens da política social, sendo que ambas incorrem em graves problemas teórico-metodológicos. A primeira delas é quando avaliam a política social como resposta dada pelo Estado às exigências do capital. Nesta perspectiva, onde localiza-se O’Connor (1977), elas tanto podem ser tidas como respostas funcionais aos requisitos da acumulação capitalista, seja por minimizar gastos com qualificação ou estabilizando o consumo por meio de transferência de renda, quanto podem servir para enganar os trabalhadores. Neste segundo caso, se configuram como um embuste que visa amenizar as condições geradoras de conflito social, ou, simplesmente, cooptar a classe. Em ambos, o efeito teórico comum é incorrer no erro de tomar os efeitos pelas causas (funcionalismo), ignorar fatores contextuais e históricos e determinar uma completa submissão do Estado à externalidades. Dessa forma, evidencia-se o problema de adequação entre teoria e análise de caso, bem como a completa incapacidade de explicar variações ou mesmo mudanças incrementais.

A segunda estratégia toma a política social como um produto da ação da classe trabalhadora, ou como derivação do temor relacionado à possibilidade de sua ação. Ou seja, para alguns autores, a política é uma conquista, o resultado da pressão bem-sucedida dos trabalhadores em relação ao Estado, que atua apenas reagindo. Neste caso, ambos figuram como entidades plenamente informadas que agem em bloco, no caso, a classe avança, consciente de seus interesses, enquanto o Estado, também plenamente racional, reage recuando. Para outros autores, o Estado, portando a consciência do perigo representado pela classe operária, antecipa-se e concede, manobrando para evitar o conflito. Em ambos os casos,

somado aos problemas relacionados à primeira estratégia, ainda incorre no empobrecimento teórico: as coisas ocorreram como ocorreram para evitar que os desenlaces fossem outros.

Ainda acompanhando Coimbra (1994b), na segunda metade dos anos setenta, a partir do momento em que o *Welfare State* passava a sofrer ataques da direita conservadora, não restava mais dúvidas acerca da imprecisão teórica em que incorria este grupo de marxistas. Como explicar que sendo a política social funcional à acumulação, ela viesse a ser objeto de oposição dos porta vozes políticos do capital? Foi a partir de então, que uma nova geração de marxistas passa a buscar novos modelos de explicação, alguns dos quais serão debatidos a seguir.

Segundo a classificação de Draibe e Aureliano (1989), Clauss Offe aparece representando tanto o marxismo de inclinação funcionalista, quanto o conflitualista, ou seja, aquele que sugere que a política social resulta da luta de classes. Como se verá adiante, mais do que diverso no tempo (ARRETCHE, 1995), o autor transita de uma posição a outra, segundo a pergunta a qual submete o tema. Se por um lado, desenvolve uma explicação funcional sobre as razões que originam o EBES, por outro, apresenta uma argumentação bem mais complexa quando trata da dinâmica da qual o bem-estar é produzido. Exemplo disso é o fato de expandir o elenco de atores que participam do processo de elaboração da política social introduzindo a burocracia estatal. Dessa maneira, se distingue, embora não rompa em definitivo, com o debate puramente sociocêntrico realizado pela maior parte dos autores até aqui analisados, sejam marxistas ou pluralistas<sup>7</sup>. Na sequência, objetiva-se apresentar a inovação introduzida no debate, dando conta da diversidade teórica encontrada na produção de Offe, bem como buscar imprimir-lhe uma lógica unitária.

O autor apresenta pelo menos duas razões elementares, ou origens, para o surgimento do EBES, uma estritamente econômica, outra interfaceando economia e política. A primeira delas afirma ser o Estado Social “uma solução política para as contradições sociais” (OFFE, 1991, p. 114), ou que a política social é a maneira pela qual o Estado pretende “resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 15). Na segunda, o *Welfare State* figura, ao lado da democracia partidária competitiva, como sendo o mecanismo institucional responsável pela coexistência entre capitalismo e democracia (OFFE, 1984). Na primeira versão, o Estado opera no sentido de transformar o proletário passivo (não empregado) em proletário ativo

---

<sup>7</sup> Na verdade, até este momento apenas a versão da teoria da modernização de Draibe e Riesco (2011) e Flora e Heidenheimer (1981) relativiza a centralidade da dimensão econômico-social.

(empregado), assumindo as tarefas concernentes à “função” de regulamentar o processo de proletarização. Dessa maneira, a política social não é tida como resposta às demandas geradas pelo capitalismo, mas como parte constitutiva deste. Pretende enfatizar que sem o Estado e a política social, a economia capitalista não encontra mais os meios adequados para seu funcionamento. Na segunda, Offe admite que o *Welfare* possui uma “função” estabilizadora para o capitalismo. Sua origem, se encontra em uma espécie de dilema de coordenação (à teoria da regulação), ou seja, a democracia e o capitalismo são apresentados como duas realidades aparentemente inconciliáveis, cuja coexistência, apenas se torna possível mediante a intercessão de ampla participação e políticas de bem-estar. Assim, por meio destes dois fatores conjugados, a tensão existente é mediada, aliviada e estabilizada.

Em ambas as versões fica evidente a mesma inclinação funcionalista encontrada em O'Connor (1977). Em uma delas trata-se de cumprir uma tarefa econômica, na outra soma-se também, a função política. Entretanto, no decorrer da argumentação acerca da dinâmica do processo de elaboração das políticas sociais o raciocínio é reorganizado. Ou seja, como se aprofundará adiante, ao explicar a maneira como as políticas, tidas como “funcionais ao capitalismo”, são construídas, um elenco mais amplo de variáveis é introduzido, problematizando, inclusive, o alcance de tal funcionalidade. O papel dos atores ganha destaque quando Offe (1984, 1991) aborda o problema da forma como as políticas públicas são produzidas.

As iniciativas de bem-estar encontraram a adesão de governos de forças e colorações bastante distintas. Tomando a Alemanha como exemplo, tais iniciativas podem ser tributadas tanto ao conservador Bismarck, quanto aos socialistas de *Weimar*. Ou como ele próprio argumenta:

O *Welfare State* Keynesiano foi adotado como concepção básica do Estado e da prática estatal em quase todos os países ocidentais, não importa qual o partido no poder, e apenas como alterações menores e diferenças de tempo (OFFE, 1984, p. 372).

Isso porque elas servem tanto a interesses contencionistas quanto progressistas. A explicação que o autor oferece para este fato é a condição delas possuírem um caráter multifuncional. Segundo ele, o objetivo primário do Estado Social é prover renda e serviços aos trabalhadores, mas, simultaneamente, produz outros efeitos indiretos, no caso, benéficos ao capital. Ele regula a concorrência, reduz o conflito com os trabalhadores, torna o assalariamento mais aceitável e efetiva meios de potencializar o crescimento econômico,

posto que esta é uma exigência que precede a redistribuição. Dessa maneira, o *Welfare State* cria o ambiente de conflito aceitável, reduzindo o elenco de exigências da classe operária, ao mesmo tempo em que garante um fluxo estável de fornecimento de mão de obra, além de propiciar um nível positivo de consumo (OFFE, 1984, 1991). Do ponto de vista do capitalista, o EBES torna-se não apenas aceitável, mas desejável; do ponto de vista do trabalhador, ele cumpre requisitos imediatos de sobrevivência e bem-estar, enquanto para o Estado torna-se meio de garantir a estabilidade sistêmica.

Como consequência desta assertiva, Offe (1991) aponta no sentido de que a forma assumida pelo Estado Social é produto da ação dos atores políticos. Segundo Offe e Lenhardt (1984), capitalistas e operários pressionam a burocracia estatal que então deve buscar compatibilizar reivindicações contraditórias. Entretanto, ela não o faz em função de tais exigências externas, mas em coerência com seus próprios objetivos. Ou seja, o Estado não está a serviço de nenhuma das classes, sua ação é autorreferenciada, e objetiva minimizar as pressões que criam problemas para ele próprio.

Recuperando a discussão sobre a natureza do Estado capitalista desenvolvida no capítulo anterior, Offe e Ronge (1984) apresentam o que acreditam ser um duplo constrangimento: a dependência estrutural em relação à economia capitalista e a necessidade de obter e manter sua legitimidade. Coerente com esta definição geral, as políticas públicas são tidas como parte da estratégia estatal para lidar com as duas classes polares. Neste caso, não se trata de o Estado exercer sua “função”, se trata de agir da melhor maneira segundo o contexto para realizar seu próprio interesse. Para a burocracia é importante reproduzir as condições de produção capitalista, não apenas para atender a burguesia, mas para reunir os meios materiais necessários para contemplar as próprias demandas operárias, dentre outras. Ao lado, desenvolver políticas sociais voltadas para os trabalhadores, além de amenizar contradições, produz legitimidade e, ao mesmo tempo, garante as condições para a operação do mercado. Resumindo, tudo é feito pelo Estado com o propósito de resolver seus próprios problemas, de forma que as demandas das classes se apresentam mediadas pelo auto interesse estatal.

Focando a burocracia, Offe e Lenhardt(1984) avaliam que sua estratégia consiste em buscar dois tipos de integração, uma social, que possui o propósito de conciliar interesses externos ao Estado, e outra sistêmica, que diz respeito às necessidades e objetivos dela própria. Mais ainda, a burocracia opera nos limites de sua estrutura e de acordo com os procedimentos cabíveis, o que, permitindo aventar o que o autor não diz explicitamente,

também interferem no resultado final da política. Esta dimensão reaparece em outro texto: ao debater os rumos prováveis do *Welfare State*, o mesmo Offe (1991) reintroduz a questão dos lugares ocupados pela burocracia estatal e pelo próprio processo decisório como sendo uma das três dimensões consideradas fundamentais para sua compreensão.

Em suma, a dinâmica de produção da política social é atribuída por Offe à interação de três atores: capitalistas, trabalhadores e a administração estatal; simultaneamente, também lança luz sobre o lugar da própria institucionalidade e do ambiente em meio ao qual atuam.

Inquirindo o autor acerca do problema da diversidade nacional, Offe (1991) admite que os contextos em meio aos quais emerge o *Welfare State* variam de país para país e seu ritmo pode ser acelerado mediante a conflitos sociais e crises. Entretanto, o tema da variação na forma do Estado Social é muito limitado, primeiro em termos geográficos e, segundo, a uma concepção de “grau”. Ou seja, por um lado, identifica a existência de EBES apenas em economias capitalistas desenvolvidas, por outro, considera que existem apenas Estados Sociais desenvolvidos ou em desenvolvimento. Ilustrativamente, a questão aparece da seguinte maneira: “o conjunto de instituições e práticas estatais ao qual se refere esse conceito (DE *WELFARE KEYNESIANO*) desenvolveu-se no **capitalismo ocidental** desde a Segunda Guerra Mundial” (OFFE, 1984, p. 372) (grifo nosso).

[...] dos países onde o Estado social está **plenamente desenvolvido** (por exemplo, a Grã-Bretanha, a Suécia) quanto daqueles onde ele é **um programa ainda não inteiramente realizado**. Em sociedades deste tipo, como, por exemplo, nos EUA, [...] (OFFE, 1991, p. 114) (grifo nosso).

Como o problema da variação fica restrito às economias capitalistas desenvolvidas, o Estado Social não é admitido fora do hemisfério norte. Paralelamente, todos os EBES estariam caminhando na direção de uma forma mais desenvolvida, no caso, a adotada na Inglaterra e na Suécia. Conseqüentemente, não há espaço para circunscrever modalidades diferentes de *Welfare State*, mas “graus” ou “momentos” postos em uma linha evolutiva.

O autor também avalia que o processo de amadurecimento, contínuo e progressivo até os anos setenta não é permanente. É nesta chave que aparece o problema da permanência. Para Offe (1984), o *Welfare State* resolve certos problemas por um determinado lapso de tempo – tais como, a transição do proletário da condição passiva para ativa ou a compatibilização entre democracia e capitalismo a partir do pós-Segunda Guerra – não solucionando permanentemente todos os dilemas. Na visão do autor, os problemas

dominantes se alteram com o tempo e é por este motivo que o Estado Social passou a sofrer oposição tanto da direita quanto da esquerda. Em seu julgamento, as críticas resultam do novo contexto aberto nas conjunturas material e ideológicas verificadas a partir dos anos setenta.

A despeito de reconhecer limites e oposições, o autor se afasta da tese da crise irreversível do EBES. Faz isso recorrendo às próprias opiniões críticas que, mesmo vindo de direções opostas, convergem no reconhecimento de que, embora não seja capaz de responder a novos desafios do capitalismo, sua abolição é indefensável (OFFE, 1991). Nas palavras dele: “parece que o Estado social, apesar de atacado tanto pela direita quanto pela esquerda, não pode ser facilmente substituído por uma alternativa conservadora ou progressista”(OFFE, 1991, p. 127).

Para concluir o tópico Clauss Offe, ressalta-se que dentre suas principais contribuições em relação a leitura marxista da política social estão: primeiro, o fato de se deslocar ao longo do debate, afastando-se de uma abordagem essencialmente funcionalista em favor de uma visão mais dinâmica das relações políticas que são verificadas no cerne da elaboração de bem-estar. Segundo, o fato de relativizar o papel da luta de classes ao inserir a burocracia estatal nas relações pelas quais resultam os EBES, mais ainda, ao tomá-la como um ator autorreferenciado. Na verdade, até então a literatura marxista desconhecia o interesse estatal, atribuindo ao Estado apenas o posto de executor dos interesses das classes, sejam os vinculados à exigência de políticas públicas, sejam os ligados à preocupação com a manutenção de posições sociais.

Entretanto, a despeito de tais avanços, não se pode compreender sua perspectiva, que inclusive é bastante difusa no tempo, como definitiva. Pelo menos três problemas podem ser levantados, parte deles, inclusive, serão objetos de reflexão das contribuições ulteriores: primeiramente, a abordagem permanece sendo essencialmente sociocêntrica, ou seja, ainda que o Estado persiga seus próprios interesses, eles são condicionados pela sociedade; o Estado precisa atender as classes, ainda que segundo seus próprios objetivos. Tal problema conduz ao seguinte: a administração estatal permanece sendo compreendida como reagente, ela não escolhe o que quer fazer, ela simplesmente media o conflito de classes, segundo seus interesses, é verdade, mas, ainda assim, de forma reativa. A terceira crítica diz respeito a completa desconsideração com o jogo político eleitoral. Offe não diz nada sobre os partidos e as composições dos governos, não discute coalizões e seus eventuais impactos sobre a agenda social. O quarto, e definitivamente não resolvido por nenhum dos autores marxistas, é a negligência para com as regras institucionais, debilidade que somente será enfrentada



satisfatoriamente mais adiante pela perspectiva institucionalista. Mas, por hora, segue-se o balanço da literatura marxista.

Conforme demonstrado por Arretche (1995), Ian Gough (1978) avança sobre O'Connor (1977), ainda que o primeiro diga estar de acordo com a tese geral do segundo. Um fato que se explicita na integração de novas variáveis, as quais alteram substantivamente a compreensão sobre a relação do EBES com o capitalismo e, principalmente, a dinâmica que explica sua produção.

Para Gough (1978), o *Welfare State* equivale à faceta social do Estado capitalista, de maneira que é tido como um conjunto de programas sociais voltadas à reprodução da classe trabalhadora e à sobrevivência da população não-trabalhadora. Historicamente, o Estado Social é tratado como um estágio particular do desenvolvimento do capitalismo e a resposta aos dilemas gerados no processo de acumulação. Segundo Fleury (1994), em contraste com Wilenski (1975), Gough determina que o EBES é resultado do confronto entre tendências contraditórias que são intermediadas pelo Estado. Seu desenvolvimento segue uma trajetória própria não podendo ser identificada como resultante direto da modernização econômica.

No que pese as aparências existentes com a tese de O'Connor (1977), Arretche (1995) salienta uma diferença fundamental: para Gough (1978), não é o capital que produz a política social; na verdade, o capitalismo estabelece os limites para ela, gera a demanda, não a política propriamente dita. Suas origens são encontradas no conflito de classes, onde a reivindicação do sistema de proteção social se confunde com a luta pela democracia política, posto que, com o sufrágio, abre-se caminho para conquistas no terreno social. Paralelamente, leva em consideração a formação de preferências da classe dominante e sua expressão política por intermédio de sua identificação com determinados partidos (FLEURY, 1994).

Dessa maneira, Gough (1978) produz uma separação fundamental entre economia e política para explicar a origem do EBES. Aqui, há maior, embora não absoluta, autonomia do Estado, de forma que os conflitos apenas influenciam suas decisões. O Estado não é tido como instrumento de uma única classe e sua materialidade preserva organismos que destoam entre si; reconhece-se que podem haver decisões diversas e até contraditórias. Ou seja, nem tudo corresponde ao que espera o capital. Dito isso, indaga-se: como se desenha a dinâmica de onde brotam as políticas sociais?

Segundo Gough (1978), elas são produtos da luta de classes encontrada no interior do próprio Estado. Os trabalhadores buscam alcançar melhorias nas condições de trabalho e em termos de qualidade de vida. Sua atuação se desenvolve tanto no espaço social quanto na

arena política. Dessa maneira, além da burguesia, a classe trabalhadora também exerce influência sobre o Estado de diversas maneiras, seja por meio da pressão do movimento social, seja por meio da conquista de postos políticos. A própria formação do Estado no pós-guerra – democrático, centralizado, com executivo forte – guarda relação com o avanço da luta operária.

A dinâmica que explica a conformação do EBES toma a forma equivalente ao resultado contingente das pressões políticas que vem do capital e da classe trabalhadora. Os programas que moldam o Estado Social são constituídos segundo a correlação entre as demandas operárias e a preservação das condições de dominação econômica capitalista. Este fato revela o caráter coincidente entre os interesses das classes em luta, tomando a forma de consenso possível, uma saída política para o impasse existente entre as duas classes no terreno da produção.

As variações do *Welfare* são explicadas como resultante final da interação das duas classes, que por intermédio do Estado constroem um determinado tipo de compromisso político pela estabilidade.

Sinteticamente, Arretche (1995, p. 45) apresenta as linhas gerais da perspectiva elaborada por Gough:

Em resumo, para explicarmos a origem do fenômeno do *welfare state*, nos termos de Ian Gough, é necessário considerá-lo como um fenômeno do modo de produção capitalista. De um lado, seus limites estão postos pela dinâmica de acumulação de capital e pelas estratégias destinadas a preservá-la. De outro lado, os programas sociais têm sua origem na força e forma de pressão da classe trabalhadora organizada que, na defesa de seus interesses de classe, coloca crescentemente novos desafios à dinâmica da exploração de classe. No caso específico do *welfare state*, fenômeno do pós-guerra nas economias capitalistas avançadas, o enfrentamento histórico das duas classes antagônicas assumiu a forma de um movimento social organizado e de uma resposta da classe capitalista, sob a forma do Estado centralizado. Naquela conjuntura, a do pós-guerra, este enfrentamento histórico (a luta de classes) implicou a consolidação de um compromisso de classe (ARRETCHE, 1995, p. 44).

Em estreita proximidade com Gough (1978) encontra-se Przeworski (1989). Este como aquele, oferece uma interpretação para o compromisso de classe social democrata, ao mesmo tempo em que introduz de maneira satisfatória o papel do keynesianismo.

Segundo ele, e como discutido no capítulo 1, o alargamento da disputa político-partidária teria propiciado que os socialistas participassem do jogo eleitoral. Inicialmente,

convencidos de que o proletariado se tornaria a classe numericamente majoritária, nutriam a expectativa de obterem vitória nas urnas; este fato motivou a decisão de disputar eleições. Entretanto, como esta tendência não se confirmou, as lideranças social-democratas optaram por alargar seu programa a fim de ampliar votos. Esta escolha demonstrou-se eleitoralmente eficaz, entretanto, mitigava o apoio de classe detida anteriormente.

As políticas sociais são propostas para alcançar fins em dois sentidos: primeiramente, oferecer uma plataforma para setores populares fora da classe; segundo, reconquistar o apoio operário, que se afastara devido às modificações programáticas.

Ao alçar postos de poder, a social-democracia buscou em vão executar sua plataforma original de nacionalizações. Neste contexto, o keynesianismo emergiu como uma orientação que adequava propósitos redistributivos à eficiência na gestão econômica. Assim, os socialistas passavam a adotar medidas no sentido de melhorar condições de vida sem se chocar explosivamente com o funcionamento do mercado capitalista. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que atendiam a reivindicações redistributivas, mantinham a austeridade requerida pelo capital. A adoção de Keynes significou a superação do programa de erradicação da gestão privada da economia, último resquício da plataforma de ruptura com o capitalismo. Segundo Przeworski (1989), foi a partir daí que se desenvolveu a ideologia abrangente do *Welfare State*, na qual o Estado passava a intervir na produção privada por meio da regulamentação para realizar seus programas sociais. Este fato constituiu no abandono do reformismo a favor do compromisso de classe.

Em suma, para o autor, o EBES consiste em uma obra de engenharia política: aumentar a produtividade sem alterar os direitos de propriedade, gerando lucro ao mesmo tempo em que elevava as reservas financeiras do Estado, parte delas empregadas na promoção de bem-estar.

A principal crítica que se faz aos dois últimos autores, que possuem o mérito de colocar a política no centro da explicação, inclusive no que concerne à intervenção de classe, pode ser apresentada na forma de uma pergunta: como explicar a existência de *Welfare* em países onde não se verificou a constituição de um governo baseado no pacto social democrata? Problema que se buscará responder no curso seguinte do debate.

À guisa de concluir esta parte do trabalho, apresenta-se um resumo das linhagens até aqui elencadas (Quadro 1).

**Quadro 1: Teorias clássicas do *Welfare* organizadas segundo o por que, como e onde emerge o Estado de Bem-Estar Social**

<b>Linhagem interpretativa</b>	<b>Autor</b>	<b>Origem do dilema a ser enfrentado pela política social (por que)</b>	<b>Dinâmica por meio da qual resulta a política social (como)</b>	<b>A maneira como lida com a variedade de casos nacionais (onde)</b>
<b>Teoria da Convergência</b>	Wilenski (1975)	Industrialização: resposta aos seus efeitos e viabilizada pelos recursos a ela vinculados.	Movimento estrutural: evolução natural de sociedades industrializadas. Independe da política.	Aparece onde logrou-se o processo de desenvolvimento econômico. Há tendência de que as experiências de bem-estar convirjam no sentido de práticas idênticas. (não há <i>Welfare</i> na periferia do capitalismo).
<b>Teoria da Cidadania</b>	Marshall (1967)	Industrialização: que causa impacto na divisão dos direitos de cidadania ao mesmo tempo em que o unifica nacionalmente.	Conquista dos setores que são prejudicados pelo processo de modernização econômica. Resulta da ação política, embora independa da forma como funciona o processo político.	Aparece onde os direitos de cidadania são plenamente alcançados. (analisa apenas o caso inglês).
<b>Teoria dos Serviços Sociais</b>	Titmuss (1974)	Industrialização: que torna mais complexa as relações sociais, a divisão do trabalho e cria novas demandas.	Pela intervenção de governos. Não apresenta o impacto do processo político.	Emerge em sociedades avançadas segundo três modalidades.
<b>Teoria da Modernização</b>	Flora e Heidenheimer (1981) Draibe e Riesco (2011)	Modernização em esferas diversas simultaneamente: econômica, política, institucional.	Dinâmica essencialmente política. A articulação entre instituições e atores que busca alcançar o atendimento de demandas que se relacionam à coesão e segurança sociais. Ao mesmo tempo em que a política é produzida pelo Estado, ela o altera.	Encontrado onde tenha se avançado no processo de modernização. Varia segundo rotas distintas. (engloba países da periferia).

Fonte: O pesquisador.

Continua

**Quadro 1: Teorias clássicas do *Welfare* organizadas segundo o por que, como e onde emerge o Estado de Bem-Estar Social (continuação)**

<b>Linhagem interpretativa</b>	<b>Autor</b>	<b>Origem do dilema a ser enfrentado pela política social (por que)</b>	<b>Dinâmica por meio da qual resulta a política social (como)</b>	<b>A maneira como lida com a variedade de casos nacionais (onde)</b>
<b>Marxismo Funcionalista</b>	O'Connor (1977)	Capitalismo: responde a funções relacionada a acumulação e a legitimação do sistema.	Se desenvolve quando o capitalismo atinge determinado estágio de desenvolvimento.	É verificado onde o capitalismo se desenvolveu. Sua variedade se dá em termos de grau. (não há <i>Welfare</i> na periferia).
<b>Marxismo híbrido (funcionalista, resposta a luta de classes e Estado autointeressado)</b>	Offe (1984, 1991)	Capitalismo: responde a funções relacionadas a acumulação e a legitimação do sistema. São respostas à luta de classes e mediadas pelo autointeresse estatal.	Produzido pela intervenção do Estado que busca maximizar seus próprios interesses em meio a desafios econômicos e lutas sociais.	É verificado onde o capitalismo se desenvolveu. Sua variedade se dá em termos de grau. (não há <i>welfare</i> na periferia).
<b>Teoria do Compromisso de Classes</b>	Gough (1978) Przeworski (1989)	Capitalismo: que cria problemas que são compartilhados por classes distintas.	É constituído por meio do acordo político realizado entre classes e afiançado pelo Estado.	O bem-estar emerge onde se constituiu o compromisso de classes.

Fonte: O pesquisador.

Feito o balanço geral da literatura assumida no presente trabalho como sendo a protagonista do debate clássico sobre o *Welfare State*, pretende-se a seguir focar nas duas abordagens que se considera serem as que melhor enfrentam as lacunas deixadas pelas contribuições até aqui discutidas. Cada qual porta avanços e deficiências, e integradas uma a outra oferecem uma abordagem bem próxima do que se considera satisfatória, pelo menos no que concerne à fase atual na qual se encontra o debate acadêmico acerca da análise da produção de políticas de bem-estar.

### 2.3 TEORIA CENTRADA NOS ATORES: O DEBATE A PARTIR DOS RECURSOS DE PODER

Para Esping-Andersen (1985), as políticas sociais figuram como fenômenos pertencentes a cada história nacional e cuja finalidade é o combate sistemático aos dilemas redistributivos gerados pela exploração capitalista; ao lado, seus efeitos empoderam a classe trabalhadora ao reduzir sua dependência em relação ao capital privado. Em cada trajetória histórica nacional são produzidos conjuntos singulares de políticas públicas que se articulam conformando específicos Regimes de Bem-Estar.

O capitalismo atomiza o sujeito, divide as pessoas em classes, separadas por relações de exploração e dominação que corroem a liberdade humana. Mercadoriza o trabalho e a vida e produz uma estratificação social perversa, baseada na desigualdade distributiva. É justamente para fazer frente a tais efeitos que a classe operária se organiza. A ação coletiva não é um fenômeno “natural”, mas uma derivação direta de necessidades impostas a grupos de indivíduos que possuem posições comuns nas relações de propriedade. Independente dos objetivos meio, seja o reformismo social ou a revolução radical, o propósito do movimento operário é, objetivamente, subverter os mecanismos geradores de exploração e desigualdade.

A ação da fração reformista da classe operária, na comparação com a radical, possui a vantagem de superar o isolamento político e seu desempenho enseja a elaboração de políticas sociais. Tais políticas, geram dois efeitos sobre a própria classe. O primeiro é a desmercadorização da força de trabalho: “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102) Ao lado, engendra novas modalidades de estratificação social, não baseadas na posse ou sua ausência, mas em direitos baseados na solidariedade.

O movimento dos trabalhadores será bem-sucedido dependendo da maneira como intervém na cena política, de forma conflituosa ou articulada com outras classes, e dos recursos de poder de que dispõem. A dinâmica que envolve a produção das políticas sociais é balizada primeiramente pela distribuição de tais recursos entre as classes sociais, mas não apenas isso. No decurso de sua produção intelectual, Esping-Andersen seleciona as variáveis de análise de duas maneiras.

No *Politics Against the Markets* (1985), o autor cruza a análise da ação política da classe operária com o contexto institucional no qual intervém. Para tanto, considera como variáveis-chave: o nível de sindicalização; o peso parlamentar do partido identificado com a classe trabalhadora, mensurado pela proporção de cadeiras legislativas que conquista; o exercício do poder Executivo em determinado lapso de tempo; a capacidade do mesmo em formar maioria, ou seja, se foi bem sucedido no estabelecimento de alianças com a representação política de outras classes; e, por fim, o grau de coesão dos partidos de direita que buscam impor restrições a avanços sociais.

A matriz de poder é relacional, de maneira que Esping-Andersen confronta o poder político dos trabalhadores com o poder político das classes proprietárias, verificando o ambiente em que se processa tal interação. Na proporção que a classe trabalhadora avança na extensão de direitos sociais, sua força potencial se eleva, aspecto que será retomado a frente.

Em trabalho subsequente, no *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”* (1990) agora focado nas razões que explicam o desenvolvimento e variações dos Regimes de Bem-Estar, o mesmo Esping-Andersen opera uma modificação no elenco das variáveis-chave. No lugar das anteriormente mencionadas, ele seleciona três: a natureza da mobilização de classe, mantendo a atenção concentrada no componente “trabalhador”, as estruturas de coalizão de classe e o legado histórico institucional do Regime de Bem Estar Vigente. A única modificação saliente, posto que as demais aparentam ser apenas uma simplificação da proposta anterior, é a introdução do problema do “legado”, o que condiz, por um lado, com a mudança de foco operada pelo autor e, por outro, com o confronto de seu modelo com as pesquisas que conferem mais importância ao peso da variável “instituições”.

Ou seja, quando o propósito é explicar a origem, a atenção do autor se concentrou na ação dos atores, mas quando o tema tratado é seu desenvolvimento, o foco é transferido para o legado pregresso, seja na explicação da variação de rotas percorridas por cada experiência de bem-estar, seja na reflexão sobre mudanças ou manutenção. Nas palavras do autor: “as reformas anteriores contribuíram decisivamente para a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 115). Em segundo lugar, o autor reconhece que a mobilização de classe e sua intervenção variam juntamente com os ambientes políticos. Por exemplo, as regras constitucionais determinam a capacidade de o Executivo administrar interesses conflitantes, ou, o formato dos regimes políticos pode facilitar, dificultar ou mesmo impedir que as organizações operárias sejam eficientes na

negociação de sua agenda. Em outro texto, que dá sequência ao mesmo raciocínio, Esping-Andersen afirma:

Uma das conclusões mais fortes das análises comparativas é a de que os mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses e de construção do consenso político interferem tremendamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 77).

Independente da maneira como o pensamento do autor evolui, aprimorando a abordagem, o elemento central permanece sendo o papel exercido pela organização política da classe trabalhadora. Acerca desta, uma dimensão fundamental é a da maneira como a política social exerce influência na sua própria capacidade e poder.

A beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o welfare state aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89-90).

O autor avalia que quanto maior é a dependência do trabalhador em relação ao mercado, mais fragmentado e menos propenso a ação coletiva ele é. Inversamente, quanto mais desmercadorizado for sua força de trabalho, mais solidário e fortalecido se torna e enfraquecida torna-se a autoridade do empregador. Isso explica a tendência empresarial de opor-se a políticas que geram este tipo de efeito. Exemplificando: quanto maior é a chance de sobrevivência fora do mercado de trabalho, os trabalhadores terão melhores condições para exercer pressão sobre a burguesia e conquistar melhores condições na relação ócio-renda-trabalho para se valer da referência de Wright (1985). Sendo a sobrevivência garantida independente do salário, mais generosos deverão ser os benefícios oferecidos para convencer os indivíduos a venderem sua força de trabalho. Portanto, quanto menos mercadorizada é a força de trabalho, menor é o grau de dependência do trabalhador em relação ao emprego ofertado pelo capitalista, o que eleva sua independência para intervir nas disputas econômicas com a classe capitalista e na luta política por novas políticas públicas. Quanto maior for a oferta de emprego e mais regulamentadas as referências monetárias do assalariamento, mais elevado é o patamar de luta objetivando novas conquistas. O autor também se atenta para o fato de que quanto mais regulada for a economia, maiores serão as restrições ao livre



exercício do direito de propriedade pela burguesia e menos absoluto é seu principal ativo de poder.

No modelo de Esping-Andersen, o formato do *Welfare State* é a resultante do processo político que envolve sua edificação. Não se trata de um processo estrutural aberto pela industrialização ou um efeito mais ou menos direto da modernização, também não se trata de uma expressão funcional do capitalismo e nem tão somente uma simplificada noção de conquista de classe. Na realidade, sua questão de fundo é buscar evidenciar como a estratificação baseada na divisão de classes e desigualdades sociais “produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas pela democracia parlamentar” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 88). Portanto, trata-se de uma análise focada na ação e interação coordenada de atores políticos organizados, que não desconsidera os ambientes institucionais nos quais se processam e que busca explicar a dinâmica construtiva do EBES segundo uma abordagem especificamente política.

O enfoque dos Regimes de Bem-Estar oferece uma tipologia que passou a orientar boa parte das pesquisas contemporâneas de análise histórica comparada no campo da política social. Tributário de uma tradição aberta por Titmus (1974), e posteriormente debatida por diversos outros autores, a proposta de Esping-Andersen (1991, 1999) objetiva reorganizar os três modelos de experiências históricas de bem-estar.

A tipologia elaborada pelo autor resulta da maneira como em cada caso nacional três variáveis se articulam. A primeira delas é, mais uma vez, a desmercadorização, que, como visto anteriormente, envolve a noção de liberdade, compreendida como oportunidade de encontrar os meios de sobrevivência e bem-estar fora do mercado de trabalho. A segunda refere-se à estratificação social realizada pela efetivação de direitos, o que determina o tipo de estratificação que resulta da implantação da política social, ou seja, verifica a maneira como a política social atua no sentido de subverter o sistema de estratificação existente opondo-o a uma nova modalidade de ordenamento social. A política pode estigmatizar o beneficiário, aprofundar divisões entre categorias profissionais, ou, inversamente, promover igualdade de *status* uniformizando direitos independentes da posição ocupada na divisão de renda ou de classe. A terceira, diz respeito a maneira como se combinam as relações entre Estado, mercado e família no provimento de bem-estar. Quer dizer, em qual proporção o sujeito depende da família, do mercado ou do Estado para adquirir condições mínimas de sobrevivência, ou seja, indaga-se acerca de qual é a orientação estatal, fornecer benefícios de qualidade a todos cidadãos ou encorajar a obtê-los no mercado.

Na base de sua tipologia está a compreensão de que não se trata de “mensurar” o regime que é “mais” ou “menos”, mas de entender que existem distintas trajetórias edificadoras de tipos diferentes de EBES (ESPING-ANDERSEN, 1991). O resultado se encontra sumarizado no Quadro 2.

**Quadro 2: Três regimes de *Welfare* propostos por Esping-Andersen**

	<b>Liberal</b>	<b>Corporativista</b>	<b>Universalista</b>
<b>Relação Estado, mercado e família</b>	Fortalece o mercado na provisão de bem-estar.	Benefícios básicos providos, em grande parte, pelo Estado. Reforça a família tradicional.	Benefícios básicos providos exclusivamente pelo Estado. Liberta das relações familiares.
<b>Desmercadorização</b>	Reduzido grau de desmercadorização do trabalho.	Grau intermediário de desmercadorização, posto que em algum momento da vida, o sujeito deve ter sido empregado.	Elevado nível de desmercadorização.
<b>Estratificação</b>	Reforça divisões sociais, especialmente baseados na renda. Carregado de estigma.	Reforça divisões sociais baseados em categorias profissionais.	Solapa as divisões sociais baseadas em renda ou em categorias profissionais ao garantir benefícios para todos os cidadãos indistintamente.
<b>Tipo de política predominante</b>	Benefícios para os necessitados. Ex. Assistência social.	Benefícios para quem contribuiu. Ex. Previdência estatal compulsória.	Benefícios para todos. Ex. Sistema universal de seguros.
<b>Casos Paradigmáticos</b>	Países Anglo-Saxões.	Alemanha, Áustria e França	Escandinávia.

Fonte: Esping-Andersen (1990;1991). Adaptado pelo pesquisador.

Em texto posterior (ESPING-ANDERSEN, 1999), à luz das críticas, o autor introduz novos componentes à sua tipologia tais com a desfamiliarização, assim como admite a existência de outros casos referenciais diferente dos três originais, como é o caso do Regime Mediterrânico.

A proposta de três mundos ou três Regimes de Bem-Estar não descarta outras experiências diferentes dos casos paradigmáticos. As experiências de bem-estar distintas de tais são observadas segundo conceitos gerais e à singularidade histórica. Inicialmente, os demais exemplares eram tratados como *mixes* de bem-estar. Ou seja, resultando de trajetórias distintas, as demais eram experiências híbridas que possuíam características de mais de um dos Regimes descritos. Entretanto, com o avanço na pesquisa dos casos mediterrânicos,

asiáticos e do capitalismo tardio e como resultado de intenso debate, sem invalidar a noção de *mixes*, reconheceu-se a necessidade de ampliar e complexificar os elementos e realidades analisadas a fim de captar uma maior diversidade de nuances.

Tal como demonstrado anteriormente, Esping-Andersen (1985, 1990, 1991) mobiliza variáveis ligeiramente diferentes quando se dispõe a analisar as origens e o desenvolvimento dos Regimes de *Welfare*. Substantivamente, a reflexão é rigorosamente coerente no tempo, de forma que, quando a análise se concentra no desenvolvimento, inova com a introdução do legado das políticas prévias, o que significa compreender que, se no processo de elaboração das políticas de bem-estar, os atores ocupam o lugar central, no desenvolvimento, por sua vez, a dimensão institucional passa ao primeiro plano.

O caso recente da relação estabelecida entre a classe média e o Estado Social nos modelos Escandinavo e Inglês é sintomático para a compreensão dos efeitos exercidos pelo legado anterior. Em ambos, no contexto de maturidade dos EBES, a classe média urbana passou a exercer pressão sobre os Regimes, o que se deu em decorrência da sofisticação de suas demandas associada à elevação no padrão de consumo. Dessa maneira, em tais países, impôs-se igualmente uma pressão relativa a qualidade dos benefícios fornecidos pelo Estado, entretanto, as respostas foram diametralmente opostas. Enquanto na Escandinávia, o resultado foi a melhoria na qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado, no caso saxão fortaleceu-se o setor privado. Este contraste refere-se ao fato de que como o primeiro modelo é universalista, os benefícios tiveram de se adaptar à clientela universal, que, aliás, aquilatou seus gostos e exigências, em grande parte, justamente pelas condições geradas pela própria modalidade de bem-estar, enquanto no segundo, um exemplar de opção liberal residual, a política mantém-se adequada à clientela pobre, determinando que o caminho natural daquele que alça ascensão social seja buscá-los no mercado.

Consequentemente, o autor salienta que, uma vez estabelecido determinado padrão de serviços sociais, este se institucionaliza e tende à permanência. Tal fenômeno, porém, ainda encontra lastro na ação dos atores: as políticas sociais geram estratificação, isso consiste em criar grupos de clientelas dispostas a resistir contra mudanças que possam reduzir benefícios. Entretanto, o fenômeno da permanência não é tido como um processo mecânico, devendo levar em conta a capacidade de organização do grupo de beneficiados, ao lado dos aspectos institucionais pertencentes ao próprio *modus operandi* do sistema político consolidado em cada país.

Partindo destes dois fatores, Esping-Andersen (2003) analisa as propostas de reforma da previdência social na Europa e na América Latina. Segundo ele, as reformas radicais se deram onde faltavam organizações de interesses coordenadas e unificadas, enquanto reformas pontuais ocorreram nos países cujos sistemas políticos são caracterizados pela centralização decisória, situações nas quais a sociedade poderia pressionar com maior intensidade o Executivo para impedir mudanças. Por conseguinte, verifica-se que, se na etapa de produção a classe trabalhadora ocupa um lugar de destaque, na manutenção, outros atores tornam-se centrais e precisam ser observados. Na medida em que dispõem de recursos de poder, outros agentes, tais como os beneficiários da previdência, figuram como força de resistência à mudança na política social.

No decorrer do tempo, Esping-Andersen confronta-se com críticas. Absorvendo algumas, rebatendo outras, o autor aperfeiçoa o pensamento original ao longo das obras que sucedêneas ao *Politics Against the Markets*. A seguir dar-se-á sequência a este esforço buscando equacionar alguns dos aparentes problemas e, assim, convergindo para aquilo que se compreende como sendo as verdadeiras lacunas da perspectiva para a qual advoga.

Objetivando propor uma versão alternativa para a análise das experiências de *Welfare State* europeus, capaz de integrar casos que fogem à tipologia acima mencionada, tais como a Itália, Ferrera (s./d.) faz um conjunto de críticas ao modelo dos recursos de poder. A primeira delas diz respeito ao caráter normativo subjacente aos três Regimes de Bem-Estar, na visão dele essencialmente valorativa. A esta interpõe-se algumas objeções. Inicialmente compreende-se que é particularmente difícil expurgar o aspecto normativo ao tratar de um tema que envolve diretamente as condições da vida humana. É virtualmente impossível repelir toda carga valorativa do debate que envolve pobreza, desigualdade, privação e miséria, pois é essa a dimensão mais substancial a qual se relaciona a política social. Certamente, pode-se avaliar que, não Esping-Andersen, mas a temática é impregnada por valores, portanto, inclusive Ferrera, que não à toa sendo italiano se preocupa em analisar a Itália, se encontra na mesma condição. Entretanto, não significa reconhecer a ideia de que, isso posto, pode-se tudo. Ao contrário, o desafio é expressar rigor científico a cada passo da pesquisa. Neste caso, não parece que aja indícios de tal falta que desabone a proposta de Esping-Andersen. Da mesma maneira que o fato deste último ser simpático ao movimento operário não o descredencia de analisar com rigor as forças que deságuam na política social, a condição de Ferrera ser italiano não desqualifica seu esforço de buscar uma teoria que dê conta de explicar a realidade da Itália.

A segunda crítica, relacionada à primeira e a mais recorrente, diz respeito à ênfase no papel desempenhado pela classe operária na elaboração dos EBES. Segundo Ferreira (s./d.) esta consiste em uma das maiores deficiências da perspectiva dos recursos de poder. De fato, Esping-Andersen confere destaque para este ator, para isso se embasa na compreensão de que, ao dispor de organização política independente, os trabalhadores são capazes de influir no processo político dirimindo os dilemas que os assola. Entretanto, como já discutido, reconhece-se ser extremamente raro o cenário no qual a classe operária disponha isoladamente das condições necessárias para impor sua pauta. É virtualmente improvável que em uma democracia liberal, cuja institucionalidade reproduz assimetrias de poder, tal classe consiga sozinha hegemonia política, ou seja, dificilmente é capaz de dispor de maioria parlamentar folgada para ditar os passos do executivo do Estado, estando ou não sob seu controle. Isso é admitido por Esping-Andersen (1991) que reconhece que as alianças políticas de classe dispõem de um lugar central na explicação do sucesso político dos partidos identificados com a classe trabalhadora. O caso exemplar é o da Suécia, onde a aliança política entre operários e agricultores foi vital para a edificação de seu aparato de proteção social.

Além disso, como já demonstrado acima, Esping-Andersen (1995) constata que a mobilização da classe trabalhadora não resulta mecanicamente em políticas universais, posto que, ao lado, as instituições pré-consolidadas apresentam-se como um fator explicativo relevante. Como salienta Fleury (1994): em contextos nos quais valores de matriz liberal ou corporativista encontram-se consolidados fica inviabilizado o avanço no sentido de políticas de molde social-democrata. Esta observação coloca em primeiro plano o problema das instituições que, como já averiguado anteriormente, ganhou espaço ao longo da trajetória da teoria dos recursos de poder. Também como visto, outros atores são importantes, como no caso exemplar da reforma da previdência descrito acima. A política pública cria atores de veto que se tornam vitais para a preservação dela própria.

A terceira crítica levantada por Ferrera (s./d.) diz respeito ao recurso metodológico de buscar constituir modelos. Neste caso, não se trata de constatar alguma imprecisão exclusivamente tributada a Esping-Andersen, dado que outros autores também empregam tal recurso, como é o caso de Titmuss (1974), Flora ou o próprio Ferrera – que também propõe um. Consequentemente se trataria, portanto, de rejeitar uma determinada opção metodológica, que ele próprio compartilha.

A respeito disso é importante compreender que o modelo dos Regimes se difere de outros por não possuir uma natureza típica-ideal. Diversamente, como salienta Draibe (2008), este modelo é uma construção teórica de nível intermediário de abstração, que se localiza entre o nível da teoria pura e da historicidade específica. Ou seja, a perspectiva aqui analisada não pode ser confundida nem com categorias gerais mais abstratas, nem com conceitos particulares, referentes às experiências concretas. De maneira que o modelo se localiza no espaço entre teoria e história, valendo-se ao mesmo tempo de categorias gerais e captando características específicas de conjuntos de países, evitando-se a generalização indevida e o historicismo fragmentador.

Além disso, tal como mencionado e novamente segundo Draibe (2008), sua versão de “modelos” foi ampliada e aperfeiçoada. Incorporando a contribuição de outros trabalhos, o que resultou em um modelo mais diversificado em termos de variáveis-chave. Isso posto, não significa tomar a proposta original de Esping-Andersen como definitiva, mas como uma matriz de referência. Por exemplo, DRAIBE (2008) SE VALE DO MODELO DE Esping-Andersen e incorpora o “terceiro setor” como uma variante de prestação de serviços de bem-estar, ao lado do Estado, mercado e família; Além disso, cita as eventuais transferências de renda para grupos determinados e incorpora a preocupação com modalidades de estrutura familiar. Ela também introduz as fontes e formas de financiamento como elementos de análise, considera aspectos relacionados à cultura e às ideias que acompanham a edificação e desenvolvimento dos EBES, bem como, avulta questões relativas ao constrangimento exercido pelo ambiente internacional. Por fim, Draibe (2008) afirma a importância de se considerar as políticas pretéritas, aproximando a noção dos Regimes das ferramentas empregadas pela teoria neoinstitucionalista, algo parecido do que se pretende fazer neste trabalho adiante<sup>8</sup>.

Segundo Quadagno (1987), Faria (1998) aponta o que julga serem 4 inconsistências da proposta teórica de Esping-Andersen: 1) a social-democracia não representa a única via para o *Welfare State*; 2) a conjuntura econômica e as características do sistema político exercem impacto na política social; 3) o modelo proposto não é aplicável a sociedades não democráticas, e; 4) não considera o papel desempenhado pelas burocracias públicas, assim como desconsidera o fenômeno da *policy feedback*, e, também, verifica o Estado como mero instrumento de partidos e sindicatos cuja tarefa seria reproduzir o capitalismo.

---

<sup>8</sup> Para mais informações: Draibe (2008, p. 35-36).

Refletindo sobre tais críticas, é importante indagar se Faria (1998) e Quadagno (1987) consideram os textos ulteriores à publicação do *Politics Against the Markets*. Se a crítica pretende abarcar o conjunto da obra, comete sérias incorreções, pelo menos no que concerne aos três primeiros apontamentos, alguns deles já explicitamente confrontados ao longo da apresentação realizada nos parágrafos anteriores: 1) Esping-Andersen não sustenta que a hegemonia social-democrata é a única via para a produção de bem-estar. Diversamente, propõe que a forma de como os recursos de poder são distribuídos impacta seu formato, o que supõe diversidade de situações. Neste caso, a social democracia é uma alternativa, não o único caminho; dela resultou o modelo mais universalista da Europa, que é o escandinavo, e isso, o próprio Faria (1998) reconhece. Afirmar a unicidade social-democrata consiste em negar todo o esforço de tipificação acima sumariamente apresentado e nega as palavras do autor, que rejeita a noção evolucionista em favor da lógica que qualifica a trajetória nacional; 2) ao contrário do que aponta Faria (1998), Esping-Andersen considera os contextos, especialmente o político, e demonstra que a maneira como o sistema político é organizado influencia a ação dos atores na elaboração da política social. Ora, é justamente isso que o autor evidencia ao diferenciar os sistemas políticos latino americanos em termos de sua centralização e seus efeitos na política social, como demonstrado anteriormente. Da mesma maneira, quando avalia os rumos das reformas previdenciárias na Europa e, particularmente, na América Latina, o foco se concentra nos dilemas econômicos em meio aos quais o segundo grupo se encontra submetido; 3) atribuir a expansão do *Welfare State* ao pós-segunda guerra, sob hegemonia democrática é praticamente um consenso na literatura sobre o tema. Isso posto, não significa negar-se a identificar seu percurso pretérito, e isso é feito por Esping-Andersen, particularmente quando trata das experiências alemã, francesa, austríaca e britânica. Pelo menos nos três primeiros casos, o *Welfare* deposita raízes em uma conjuntura não democrática e cujo efeito exerce influência permanente no modelo de Regime que se seguiu. A incorreção de negar-lhe a compreensão de casos não democráticos é explícita nas próprias palavras do autor que afirma: “as primeiras iniciativas importantes no sentido do *Welfare State* ocorreram antes da democracia e foram poderosamente motivadas pelo desejo de impedir sua realização” (ESPING-ANDERSEN: 1991, p. 94). Mais ainda, novamente, quando Esping-Andersen analisa os dilemas do bem-estar latino-americano, o considera em países caracterizados como não democráticos, como é o caso do Chile sob Pinochet. Por fim, a tentativa de classificá-lo como sendo funcionalista é completamente descabida. A contribuição de Esping-Andersen busca justamente se afastar de perspectivas marxistas que

reduzem o *Welfare State* à condição de engrenagem do modo de produção capitalista. Ao adotar uma perspectiva de poder relacional de classes e considerando a trajetória histórica, bem como aspectos institucionais que influenciam na variação de Regimes Particulares, o autor distingue o fenômeno EBES em grupos de países e o caracteriza como resultante de lutas políticas, não como desdobramento estrutural. Além do que, considerando a dimensão ideológica, e, por que não, utópica, do próprio autor, fica evidente sua crença de que a extensão de direitos desmercadorizantes poderia constituir uma fenda aberta para a superação do próprio capitalismo.

Se há uma crítica que possa ser levada adiante e que determina pontos a serem retificados é a relativa negligência para com o Estado e a burocracia pública. Assim como não pode ser considerada definitiva a maneira como enfrenta o problema da influência de políticas dadas no curso do tempo. Este fato não leva a aventar que o autor negue a preocupação com a *policy feedback*, basta atentar-se para as considerações de Draibe (2008), sobre o curso do desenvolvimento da literatura sobre os Regimes de Bem-Estar acima expostas. Observa-se que, quando avalia os desdobramentos históricos de sistemas constituídos, o foco se concentra nos efeitos que o conjunto de políticas que conformam dado Regime exercem no tempo, especialmente na manutenção de suas características basilares. Entretanto, para Esping-Andersen, a influência das políticas prévias é menos relevante que outros fatores, tais como a capacidade de ação dos grupos de beneficiários que, enquanto tais, se forjam como atores. Ou seja, a maneira como lida com o problema do legado fixa atenção na ação dos atores não na sua dimensão institucional. Na prática, as duas formas se completam, não sendo satisfatório tomá-las isoladamente.

Pode-se lançar a suposição de que esta forma de abordar é um desdobramento da pouca importância atribuída ao Estado. Não se trata de desconsiderá-lo, mas de não o avaliar por sua própria dinâmica, o que acarreta minimizar seus objetivos, não enxergar a burocracia, nem o Executivo do Estado como segmento autorreferenciado e, então, não verificar outra dinâmica da política pública senão a que deriva da ação dos atores sociais. Em suma, o problema da teoria dos recursos de poder é o de prisma o EBES segundo uma visão demasiadamente sociocêntrica.

Enfrentar tal limitação é necessário, especialmente em vista dos resultados de pesquisas mais recentes que demonstram o peso específico das variáveis Estado, governo, burocracia e da própria política (*politic*) na compreensão do conjunto de forças motrizes que originam e influenciam os desenvolvimentos das políticas públicas (*policy*). Porém esta



imprecisão, não enseja negar virtudes, diferentemente, é viável avançar sobre os limites. Completar este esforço, da maneira como se pretende neste trabalho, significa agregar o que há de mais significativo no mapeamento das relações político-sociais que se relacionam com a construção do bem-estar, com a teoria que foca especificamente na política pública, sob o prisma do Estado e da própria política. Mas antes, buscar-se-á apresentar outras três perspectivas teóricas que aparentam ocupar o espaço cinzento que separa a perspectiva dos recursos de poder daquela satisfatoriamente focada no Estado e na política. Tal refere-se às reflexões que consideram lado a lado a intervenção política das classes sociais e a ação do Poder Executivo e burocracia estatal na produção das políticas sociais. Portanto, na sequência sumariza-se as contribuições de três autores que representarem este campo: Melo, Swaan e Delgado.

Melo (1992) afirma que a emergência do *Welfare State* não segue um roteiro único, ele depende da constituição histórica de três atores: administração do Estado, empresários e trabalhadores assalariados. Estes últimos mobilizados em sindicatos e partidos. Para ele, a forma da construção da identidade coletiva desses atores é peculiar ao contexto e depende das variadas experiências vividas por cada nação. Ao observar a coalizão possível entre atores diversos, o autor retira dos trabalhadores toda a responsabilidade pela emergência de aparatos de proteção social, embora estes se mantenham em uma posição central.

Em outro texto, Melo (1990) afirma, ao analisar os impactos da transição democrática na agenda social brasileira, que o conflito verificado não é meramente tripartite, restrito ao Estado, trabalhadores e empresários, mas envolve outros grupos, tais como a classe média, o setor militar, além de outros resultantes daquilo que definiu como sendo as clivagens e realinhamentos intrassetoriais, particularmente da burocracia. Segundo ele, a política social reflete a correlação de forças em um determinado momento no tempo e segundo o regime de acumulação vigente.

Muito próximo a esta perspectiva encontra-se Swaan (1988). Este sugere um marco analítico que chama de “figuração de quatro lados” que materializa um dos pilares de sua perspectiva teórica, junto com a ideia de “interdependência”. Para este autor, o aparecimento de certa consciência coletiva da necessidade de elaboração de políticas de bem-estar decorre, em primeiro lugar, da ação conjunta de atores distintos, mas integrados na busca de um propósito comum. O autor tenta demonstrar como a formação de um espaço nacional gera uma certa “consciência social” e estabelece os meios para o surgimento de fenômenos de interdependência. A “formação estatal, o desenvolvimento do capitalismo e os processos de

urbanização e secularização que ascenderam com eles” geraram interdependências entre grupos sociais distintos<sup>9</sup> (SWAAN, 1988, p. 2).

Os problemas criados pela modernidade afetam indistintamente ricos e pobres, empresários e trabalhadores, por isso, segundo Swaan, todos são incentivados a promover arranjos coletivos para suprir carências que afetam toda a sociedade. Por exemplo, ele analisa o comportamento das elites que, confrontadas a problemas sanitários resultantes do crescimento urbano, tiveram de aceitar partilhar a responsabilidade de financiar políticas de saneamento voltadas, particularmente, aos mais pobres.

Seguindo, Swaan (1988) demonstra como a criação das políticas públicas, ligadas à saúde e à previdência, podem ser explicadas pelo modelo da “figuração de quatro lados”. Ou seja, o perfil das políticas sociais depende da maneira como quatro atores fundamentais se articulam: o governo e burocracia estatal, os grandes empresários, os pequenos proprietários e os trabalhadores assalariados. A maneira como cada um destes influencia a elaboração das políticas sociais varia de acordo com duas premissas: o peso relativo como ator individual e sua capacidade de organização. Especificidades nacionais, sobretudo políticas, criam os limites e possibilidades para formação de conflitos e coalizões entre estes atores (SWAAN, 1988).

Tomando como exemplo a montagem da seguridade social, Swaan (1988) demonstra a interação, ao mesmo tempo, coordenada e conflituosa dos quatro atores. O governo possuía, nesse recorte histórico, um papel importante, no entanto, precisava contar com os trabalhadores, por seus votos e colaboração, e com os empregadores, para dividir os custos e administrar o processo de implantação. Destes, os donos de propriedades, independentemente empregados, opuseram-se à coletivização; os grandes empresários estavam divididos entre contra e a favor, mas não queriam conflitos com os trabalhadores; os operários, por sua vez, viram na introdução do sistema uma oportunidade de melhorias nas condições de trabalho e vida. Cada participante da coalizão tentou aumentar seu controle sobre o esquema e minimizar os custos. Assim, pagar esses gastos se tornou o preço do controle. A seguridade social era coletiva, pois os recursos eram reunidos, e os benefícios pagos a partir do fundo comum, independente da contribuição individual; era, também, nacional, porque ultrapassava as fronteiras de ocupações, indústrias específicas e de governos locais e regionais; e

---

<sup>9</sup> Tradução livre.

compulsória, já que os impostos e benefícios não eram definidos em acordo entre as partes, mas pela autoridade do Estado (SWAAN, 1988)<sup>10</sup>.

Delgado (2001), por seu turno, em diálogo com as teorias dos recursos de poder, figuração/interdependência e com a perspectiva neoinstitucionalista, propõe que as condições de coalizão e escolhas dos atores no processo de edificação das políticas sociais devem levar em consideração quatro elementos: a inserção da economia nacional no capitalismo mundial, os regimes políticos em que se processam a consolidação das políticas, as formas de organização e o poder dos atores, com destaque para os operários industriais, bem como as configurações de mercado. Com base nestas variáveis, analisa a trajetória da previdência social no Brasil sob a ótica empresarial da seguinte maneira: as formas de inserção variam em economias abertas e economias fechadas, centrais ou periféricas e influenciam as opções do empresariado, que se mostra mais, ou menos, suscetível a aceitar custear políticas sociais. O governo, dependendo do regime em vigor, se autoritário ou democráticos, dispõem de capacidades distintas de decisão e ação. Os trabalhadores industriais podem se organizar de forma autônoma, ou sob a tutela do Estado, sendo que seu peso nas articulações deriva da capacidade de inserir-se na arena política. E, por fim, são as configurações de mercado que salientam as demandas por políticas sociais (DELGADO, 2001).

O que se pretende demonstrar com esta brevíssima explanação é que estes autores apresentam estratégias que casam com o propósito de aperfeiçoar o modelo de interação de atores proposto pela perspectiva dos recursos de poder. Os três convergem na preocupação de introduzir o Estado e seus administradores, políticos e/ou técnicos, nas relações políticas de onde resultam as políticas públicas. Ao dar relevância aos sujeitos que operam pelo poder estatal a perspectiva centrada nos atores avança bastante.

Uma vez abordada a perspectiva dos recursos de poder, com suas virtudes e defeitos, bem como a possibilidade de conciliá-la com outros tipos de abordagens que admitem a interação entre classes, enquanto ator político, com a administração estatal, o debate prossegue debatendo a perspectiva neoinstitucionalista histórica, mais centrada no Estado e na política pública.

---

<sup>10</sup> A leitura de Przeworski (1989) está muito próxima de Swaan (1988), pois, conforme já visto, Przeworski admite, primeiramente, a possibilidade de uma coalizão entre trabalhadores e capitalistas e, depois, atribui a política social a um acordo feito entre os dois atores, em que os empresários aceitam custear benefícios para os trabalhadores em troca da estabilidade necessária para preservar as condições de acumulação.

## 2.4 O DEBATE CENTRADO NO ESTADO E NA POLÍTICA: O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Como já desenhado em suas linhas gerais no capítulo 1, o neoinstitucionalismo histórico constitui uma das vertentes mais profícuas na análise da dinâmica política em geral, a seguir, será demonstrado que ela também oferece um esquema interpretativo útil para a análise da política pública em particular.

Como já demonstrado, o neoinstitucionalismo histórico adota uma versão híbrida da relação entre cálculo e cultura, uma vez que ao mesmo tempo em que considera o ator racional e a interação estratégica, enfatiza as relações contextuais por onde operam escolhas, tais como as relações de poder (HALL; TAYLOR, 2003). No que concerne ao problema relacionado à origem e modificação das instituições, os neoinstitucionalistas históricos o tomam sob a perspectiva do conflito. Por fim, como também já discutido, uma questão marcante que delimita o histórico dos demais institucionalismos é o fato de enfatizar o papel dos atores coletivos, tais como a burocracia estatal ou as classes sociais, no lugar de focar nos indivíduos.

Relembrados sumariamente algumas de suas características basilares, desce-se ao tema da política pública começando pela constatação de que o neoinstitucionalismo histórico não se preocupa em identificar os dilemas que levam ao surgimento dos aparatos de proteção social. Não objetiva determinar se são demandas derivadas do processo de industrialização, modernização ou uma resposta às contradições criadas pela exploração capitalista. As razões ficam difusas, imersas em preferências heterogêneas que guardam relação com o momento histórico, boa parte das quais condicionadas pelo marco institucional vigente. Diferentemente das teorias anteriormente analisadas, esta vertente, apoiando-se na tradição weberiana, enfatiza o processo de elaboração das políticas, buscando esmiuçar todas as etapas do processo político-administrativo com ênfase ao que ocorre no interior do Estado. Trata-se de considerar que a política pública depende da consolidação de burocracias para, a partir disso, focar na ação dos *policy makers* isolados ou em interação com os demais atores sociais.

Conforme verificado no capítulo anterior, ao longo do tempo o neoinstitucionalismo histórico viveu uma modificação substancial, passando de uma perspectiva centrada no Estado para outra centrada na política (*polity*). Se no capítulo 1, quando se debateu as características estatais, o foco se firmou na primeira fase, é na segunda fase que se buscará os instrumentos empregados para caracterizar a dinâmica que explica a produção dos EBES.

Na primeira fase, quando a ênfase recaía sobre o Estado, a principal contribuição para a análise do EBES foi determinar que a política pública não resulta necessariamente da exigência de atores sociais. Como ficará claro, particularmente na análise de Immergut (1996) apresentada a seguir, a natureza, o poder, o nível de organização ou mesmo a capacidade de os grupos sociais influenciar no processo de tomada de decisão política importa muito menos que as regras institucionais que emolduram o processo de tomada de decisão política.

Na fase centrada na política, por sua vez, reconhece-se a relevância de outros elementos, especialmente aqueles relacionados aos atores sociais. A perspectiva agora é admitir que, ao mesmo tempo em que influencia a sociedade, o Estado é influenciado por ela. Esta alteração modifica também as variáveis analisadas para explicar a montagem dos EBES. Na primeira fase, tratava-se de observar basicamente as burocracias públicas e as regras e procedimentos internos à estrutura estatal. Na perspectiva de Skocpol (1985), as políticas públicas pareciam figurar mais como a expressão de objetivos que brotam de dentro do Estado, do que como respostas dadas às demandas que emergem da sociedade. Nesta segunda fase, novas referências são elencadas. Tendo as considerações Skocpol (1995) e Immergut (1998), em destaque é perceptível que a ênfase recai sobre o funcionamento da política, dando mais ênfase para outras variáveis tais como o *state building*, as regras eleitorais, os partidos políticos, as políticas pretéritas, os governos locais, bem como as variadas arenas decisórias. A partir de então, a política pública é tida como resultante da interação entre os governos e burocracias profissionais com outros atores sociais em torno de temas, sendo que todos se encontram igualmente circunscritos por instituições políticas historicamente determinadas.

Skocpol (1995) permanece avaliando que os funcionários estatais são autônomos, porém tal autonomia varia de acordo com a história nacional e do processo de edificação do Estado nacional. A nova preocupação recai sobre as condições para a efetivação dos interesses estatais e não mais quanto ao seu caráter, no caso, autônomo. A autora também passa a se preocupar em identificar como as instituições dividem poderes entre atores sociais e como configuram rotas de ação. Segundo ela, as instituições inibem determinados interesses e estimulam outros. Além da dimensão de poder envolvido, há uma dimensão estratégica. Foi explorando esta segunda que Skocpol (1995) procurou explicar o caso da legislação estadunidense de proteção às mulheres e soldados.

O sucesso dos atores sociais na batalha por verem contempladas suas demandas depende de sua capacidade para adequar sua ação aos marcos institucionais vigentes. Em outras palavras, é preciso saber aproveitar da melhor maneira possível todas as oportunidades

políticas de influenciar o processo de tomada de decisão. Para tanto, deve considerar as características do processo decisório, as regras eleitorais e a natureza do sistema partidário. É com este instrumental que Skocpol (1995) investiga as origens da legislação social nos EUA. Por exemplo, para que os clubes de mães conseguissem impor a aprovação de leis para sua proteção, elas adequaram seus meios de luta às instituições políticas vigentes, ou seja, em meio a uma estrutura federativa, optaram por desenvolver pressão de maneira descentralizada.

Segundo Arretche (1995), três são os elementos centrais da análise oferecida por outra representante do neoinstitucionalismo histórico, Ann Shola Orloff. O primeiro é a formação do Estado (*state building*) que determina sua capacidade e grau de autonomia, considerando fatores internos e externos. O segundo diz respeito ao contexto institucional, ou seja, ao conjunto historicamente observado de organizações estatais e partidárias, além de processos políticos. Estes estabelecem limites e possibilidade para o processo de elaboração das políticas públicas, o que, como consequência, influencia sua natureza. O terceiro refere-se aos processos de *policy feedback*, em outras palavras, a maneira como as políticas já existentes exercem influência no curso de seu aprimoramento e delimitando espaços para a formação de novas. As políticas pré-existentes lançam luz que ajudam a compreender as coalizões políticas e a capacidade administrativa. Esta é a dimensão que conduz ao conceito já abordado no primeiro capítulo e fundamental nesta linhagem, a *path dependence*.

Skocpol (1995), também concorda que é necessário considerar as políticas previamente adotadas. Como determina Dye (1975), a política (*politic*) condiciona a política (*politics*). As políticas passadas alteram a política, limitam as capacidades de ação do Estado, interferem nas escolhas dos atores, estatais e sociais, e condicionam as opções disponíveis no presente.

Conforme debatido no capítulo 1, Pierson e Skocpol (2008) refere a *path dependence* como sendo a dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um dado sistema político. Segundo eles, os resultados de determinada conjuntura crítica desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão, reforçando determinadas rotas de ação em detrimento de outras. Na origem, podem sofrer abalos de pequenas perturbações, mas uma vez consolidado determinado curso, os custos de revertê-lo tornam-se proibitivos. Neste quadro, as alternativas que outrora se percebiam como plausíveis podem se tornar inacessíveis. Segundo os autores, é verificável que processos que se retroalimentam tendem a prevalecer na vida política. Em outras palavras, uma vez estabelecidos certos padrões, ou definidas as regras do jogo, estas geram dinâmicas de retroalimentação.

A ordem dos acontecimentos faz uma diferença fundamental em processos que dependem da trajetória. Ou seja, as conjunturas críticas figuram como momentos formativos; uma vez consolidados certos padrões, o desenvolvimento político ulterior passa a ser previamente reconhecível. A análise da política pública precisa considerar seriamente a temporalidade e a sequência, observando os efeitos da interação de diferentes desdobramentos causais que se unem em determinados pontos do tempo.

Immergut (1996) oferece uma exemplificação de como a vertente institucionalista histórica é capaz de explicar tanto a permanência quanto a mudança quando analisa o processo de criação do seguro saúde na Suíça, Suécia e França.

A autora parte do suposto que o ator médico possui a propensão a ter interesses muito parecidos em unidades nacionais diferentes, tendendo a perceber como negativa a interferência do Estado em sua atividade profissional. Entretanto, seu poder de veto varia juntamente com as instituições políticas encontradas em cada caso analisado, fazendo com que os sistemas de saúde desenvolvessem rotas distintas: na Suíça o seguro nacional foi rejeitado, levando o governo a subsidiar o serviço e manter sua autonomia (mais privado); na França, o governo conseguiu aprovar um programa de seguro público compulsório contratando médicos particulares, relativizando a autonomia dos médicos (meio termo). Enquanto na Suécia estabeleceu-se um amplo seguro social universal que dispõe de médicos contratados pelo governo o que fez com que sua autonomia fosse consideravelmente limitada (mais socializado).

Para explicar as resultantes diferentes, Immergut (1996) deposita grande importância no papel desempenhado pelo Executivo cujo poder varia de acordo com as regras institucionais em vigor. Também a capacidade dos atores sociais é potencializada ou reduzida segundo as instituições que intermediam as disputas que ocorrem em torno de determinadas políticas. Daí a diferença fundamental entre os três destinos da política de saúde se deve a capacidade de cada governo obter ratificação de suas propostas em uma sequência de arenas. Na Suécia o Executivo é uma instância forte de decisão, enquanto na França as decisões passam ao legislativo e na Suíça se concentram na arena eleitoral. Dessa maneira, o governo é mais forte no primeiro caso, e os demais atores sociais possuem mais condições de influenciarem no terceiro cenário.

Immergut trabalha com a noção de instituições formais. É explícita quanto a seu propósito de não tomar o espectro subjetivo dos atores. Mas é verdade que aqui viceja uma importante limitação: por que igualmente os governos da Suécia, França e Suíça objetivaram

edificar um sistema nacional de saúde, ainda que tenham ou não obtido êxito no intento? Na verdade, esta pergunta é reveladora quanto a um importante limite da perspectiva neoinstitucionalista histórica. Se, por um lado, é eficiente em elencar as condições em meio às quais se desenrola o processo político de edificação dos EBES, por outro, tem muito pouco a dizer a respeito de seus fundamentos. É adequado em demonstrar “como”, mas limitado na explicação dos “porquês”.

## 2.5 CONVERGINDO ATORES E INSTITUIÇÕES

Por meio desta breve exposição ficam evidentes espaços de convergência entre a teoria dos recursos de poder (e afins) e o neoinstitucionalismo histórico.

Cada qual parte de um fundamento diverso em relação à outra. Os recursos de poder elegem como princípio explicativo a ação dos atores, destacando o papel das classes sociais, enquanto o neoinstitucionalismo histórico dá mais importância à ação estatal, mas seu foco se concentra acima de tudo nas instituições em geral e naquelas relacionadas à própria política pública em particular. Entretanto, na medida em que as vertentes se desdobram na análise de seus objetos, as referências basilares são associadas a outras dimensões, de forma que os recursos de poder admitem o papel das instituições, enquanto o institucionalismo histórico relativiza seu “estatocentrismo” e cede espaço à ação dos atores. Na verdade, esse é o sentido da evolução desta variante institucionalista, conforme demonstrado nos parágrafos anteriores e no capítulo 1.

Para seguir adiante no propósito de associar as duas linhagens, cabe um questionamento: há suficiente coerência teórico-metodológica entre elas para que possam se mesclar em um mesmo referencial de análise? De certa maneira, a breve explanação realizada anteriormente demonstra que sim. Primeiramente, ambas rejeitam explicações estruturais e funcionalistas, ao mesmo tempo em que se desviam, ainda que de forma assimétrica, de postulados generalizantes. No lugar, adotam uma estratégia histórico-comparativista, que considera a trajetória como dimensão explicativa fundamental. Mais importante que averiguar as repetições, o propósito de ambas é captar variações. As diferenças espaço-temporais são consideradas seriamente em ambas as perspectivas e, da mesma maneira que os recursos de



poder compreendem lateralmente a importância das instituições, o neoinstitucionalismo não objeta a importância dos atores coletivos. Tanto uma quanto a outra operam nos níveis meso e macro, conferindo ênfase aos agregados sociais, rejeitando o individualismo metodológico. Por serem vertentes holísticas, os indivíduos não constituem uma variável observada, a não ser que figurem como microfundamentos de grupos, partidos e, particularmente, classes.

O foco de ambas se concentra na política. Para os recursos de poder, as classes só fazem sentido no modelo se converterem-se em atores políticos. Mais ainda, a desmercadorização e a estratificação operadas no terreno político, ou seja, em função de determinadas políticas públicas, empoderam a classe trabalhadora no espaço social. Essa constatação aponta para outra convergência: assim como no neoinstitucionalismo histórico, os aspectos contextuais relacionados às políticas pretéritas interferem diretamente no poder e ação dos atores e pode, inclusive, configurar novos.

Maiores ainda são as afinidades entre a teoria da regulação apresentada no primeiro capítulo com os recursos de poder, a começar pelo explícito diálogo buscado com o marxismo. A primeira pode fornecer os fundamentos sociológicos para a segunda, posto que os regulacionistas apresentam o regime de acumulação e as instituições econômicas, como ferramentas úteis para mensurar o “peso” que as classes possuem na sociedade em diferentes configurações internas e externas às empresas. No plano de análise do comportamento dos capitalistas, isoladamente, e da interação entre firma e Estado, a teoria da regulação também oferece importantes ferramentas como se pôde verificar.

Por fim, em termos puramente epistemológicos, verifica-se que as três linhagens combinam rigor metodológico com abertura normativa.

Apresentados tais exemplos, os quais ilustram a existência de convergências, uma segunda pergunta deve ser respondida: de que maneira cada vertente pode colaborar complementando a outra? Essa questão tem uma resposta que beira a banalidade: como ambas as teorias reconhecem perifericamente a importância do referencial basilar da outra, cada qual tem o poder de aprimorar aquilo que na outra não recebeu a devida atenção. Ou seja, o neoinstitucionalismo histórico fornece a explicação mais apurada sobre a maneira como as instituições afetam as classes, desde o momento de sua conversão em ator político até aquele em que se aventura por determinada rota de ação. Assim como também conforma outros atores que interagem com as classes, tal como o ator que surge em derivação de determinado política pública. A teoria dos recursos de poder e afins, por sua vez, avulta o papel ocupado pelas classes sociais que emergem como atores políticos no processo de construção de

Regimes de *Welfare*, e igualmente concebem que determinados atores de veto aparecem em processos de reformas de políticas pré-existentes.

O pressuposto admitido é que tanto os atores quanto as instituições importam e não há explicação que preceda da outra, reconhecendo a classe como um dos atores fundamentais e a instituição como fator que o circunscreve e afeta.

Por fim, o propósito deste trabalho não é encerrar-se na demonstração da interseção explicativa, mesmo porque este é um esforço oposto de inédito. Inclusive, teorias que relacionam atores e instituições com o mesmo nível de importância já existem. Exemplo destes é o modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), de Subsistema da Política Pública, segundo o qual atores e instituições são postas lado a lado, acrescentando o componente “ideias”. Diferentemente, o que se objetiva aqui é apresentar um referencial de análise singular, elencando variáveis a serem observadas no estudo que versa sobre a origem e as mudanças de Regimes de Bem-Estar, como o brasileiro, e, ainda, orientar comparações de realidades distintas, tanto geográficas quanto temporais. É isto que se pretende realizar no próximo capítulo.

### 3 REGIME DE BEM-ESTAR

#### 3.1 PORQUE EMERGEM AS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR

Para se estabelecer adequadamente o conjunto de variáveis que devem ser mobilizadas para a análise do formato tomado pelos diferentes sistemas de proteção social, antes é necessário determinar quais são as razões de fundo que explicam seu surgimento. Ou seja, trata-se de escolher, dentre as diferentes propostas apresentadas por linhagens teóricas distintas, qual é o efetivo “por que”, qual é a raiz, a fonte dos dilemas que os aparatos de proteção social vêm confrontar.

São diversas as maneiras como o problema pode ser enfrentado, evidentemente que a opção por um determinado prisma pode influenciar no resultado, tornando uma resposta aparentemente mais plausível que outras. Por exemplo, quando a teoria da modernização de Flora e Heidenheimer (1981) coloca no mesmo plano a dimensão política, econômica e social, sem buscar distinguir relações causais entre tais, avalia que há uma mútua influência e um processo multifacetado de transformação que abarca simultaneamente as esferas da industrialização, das instituições políticas e das relações familiares.

Entretanto, para a maioria dos autores, existe um relativo consenso de que o aspecto fundamental causador da política social, aquele que se antecipa aos demais, é o fenômeno da industrialização. De Wilenski (1975) a Esping-Andersen, incluindo os signatários da modernização, todos parecem concordar que a industrialização é o fator desencadeador de outros e que produz os dilemas que resultam no aparecimento do Estado Social. É verdade que há prismas diferentes, basicamente há aqueles que a tomam como parte de um processo modernizador e outros que a enxergam como um marco fundamental da imposição de relações capitalistas de produção à sociedade. A única exceção entre as linhagens elencadas acima é o neoinstitucionalismo histórico, que objetiva deslocar toda a atenção para o processo de produção da política, só considerando as motivações mais aparentes, não razões de fundo.

A compreensão do impacto da industrialização, portanto, requer qualificação. Primeiramente, é preciso relacionar tal desenvolvimento técnico com as relações sociais que a ele se ligam. Segundo, não se trata de determinar que o *Welfare* é uma derivação imediata de uma alteração operada na economia. De forma que, o reconhecimento de que a

industrialização é a razão de fundo que explica o Estado Previdenciário não basta; “industrialização por que?” e “industrialização em benefício de quem?”. Estas são duas indagações exemplares que ligam um processo puramente econômico e técnico à dimensão social.

Assumindo que a industrialização é um processo de mudança técnica resultante de correlatas mudanças operadas na dimensão socioeconômica, a melhor forma de identificar a razão última do *Welfare State* é pela perspectiva do desenvolvimento do capitalismo e não sob o signo da modernização. Aquela, diferente desta, tem a industrialização como parte essencial de um processo mais amplo e interconectado de mudanças, sendo seu desenvolvimento resultado de outros anteriores que dizem respeito à distribuição de riqueza, poder e prestígio. Como em Marx, o capitalismo mais do que o resultado de uma revolução econômica significa uma novidade histórica, econômica, social, política e ideológica. Enquanto a perspectiva da modernização toma os problemas derivados da industrialização como efeitos externos, talvez até, não desejados; a abordagem sob a ótica do capitalismo compreende-os como parte essencial de um mesmo processo.

Interpelando a teoria da modernização sobre a opção de alinhar economia, política e sociedade no mesmo plano, objetando relações causais entre estes, questiona-se: não haveria um fator que se antecipa em relação aos demais, não há entre as dimensões observadas variáveis dependentes? Para melhorar a compreensão, faz-se um questionamento mais específico, os dilemas familiares são rigorosamente os mesmos em distintos contextos socioeconômicos? Que existem problemas relacionados ao bem-estar em diferentes momentos da história é um dado verificável, porém, descendo ao detalhe, é indiscutível que os dilemas vigentes no capitalismo são radicalmente diferentes daqueles existentes no modo de produção feudal, este fato é descrito por Marshal e outros autores.

Julgar que os dilemas que encontram respostas nos aparatos de proteção social derivam de modificações operadas que afetam a sociedade em diferentes instâncias, é compatível com a visão segundo a qual o capitalismo é o fator que engendra, em última instância, tais dilemas. Isso fica evidente ao se raciocinar ao inverso, tomando o concreto para alcançar o abstrato. Retomando as quatro categorias de políticas sociais elencadas no início do capítulo 2, as políticas regulatórias objetivam disciplinar o processo de exploração da força de trabalho, são aquelas que derivam mais diretamente da exploração capitalista, não à toa são nestas que se encontra a origem do pacto que origina o *Welfare State* (DELGADO, 2001). Enquanto as políticas preventivas criam as condições para que o indivíduo seja introduzido no

mercado de trabalho e lá permaneça, as compensatórias atuam na outra ponta, visando compensar aqueles que, por algum motivo não reúnem as condições para se inserir no mesmo. E, por fim, para atender aqueles que, ainda que ativos no mercado, se distanciam demasiadamente dos estratos mais elevados da divisão social, são montadas as políticas redistributivas. Constatase que as quatro categorias visam, de distintas maneiras, responder a dilemas relacionados à operação do mercado capitalista.

Significa então afirmar que o capitalismo é o único fator gerador de dilemas públicos? E quanto a outros impasses que, não sendo necessariamente modernos ainda assim figuram como objeto de intervenção pública, tais como os preconceitos de cor ou gênero? De fato, não foi o capitalismo que “criou” o machismo, nem tão pouco o racismo, entretanto, a forma que se expressa na realidade atual, como em termos de remuneração diferenciada, por exemplo, guarda relação com os mecanismos de funcionamento da exploração capitalista. De maneira semelhante, o recurso à guerra é um fenômeno inverso de recente, entretanto, seus fins contemporâneos exprimem, direta ou indiretamente, uma face da dominação capitalista. Dessa forma, entende-se que o capitalismo, não gera todos os dilemas que encontram resposta na política social, entretanto, sua expressão se encontra, na imensa maioria dos casos, mediada pelos mecanismos de operação da exploração capitalista. Consequentemente, compreende-se que, ao mesmo tempo em que produz determinados problemas, o modo de produção capitalista aprofunda ou mesmo ressignifica outros.

Afirmar o capitalismo como o “por que” da política social, não significa dizer que se concorde com os imperativos do determinismo ou se tome o começo pelo fim, como fazem os funcionalistas. Esping-Andersen não pode ser acusado de um nem de outro. Mas ao enfatizar a capacidade de desmercadorização e a alteração do padrão de estratificação, reduzindo os efeitos da operação de mercado, o autor está exatamente afirmando que os critérios para classificar diferentes modelos de *Welfare*, são os efeitos da política pública que atuam sobre o funcionamento do capitalismo. Portanto, para além das destacadas no capítulo 1 ao se dedicar ao problema da política social e aos arranjos do Bem-Estar, o pesquisador considerar a categoria classe social.

Um desdobramento da opção em tela é a preocupação com o papel desempenhado pelas classes sociais. Ao relacionar os dilemas que encontram respostas nas políticas sociais ao capitalismo, o papel dos proprietários dos meios de produção e dos expropriados ganha relevância, dado que estes são atores fundamentais que protagonizam as diversas articulações e barganhas que se processam no modo de produção capitalista.

Entretanto, todas as conclusões que aparentam mais ou menos diretas devem ser tomadas com cautela. Considerar que as classes jogam o jogo que resulta no EBES, não significa dizer que elas são os únicos atores a se considerar, ou mesmo os atores principais. Portanto, para melhorar as condições de compreensão, duas observações são necessárias: a primeira relaciona as classes ao Estado, e ao governo como ator, e a segunda estabelece que para terem relevância, as classes devem antes se constituir em atores políticos, o que requer possuir organização e capacidade de ação coletiva. Mais ainda, deve-se atentar para o fato de que, como lembram os neoinstitucionalistas, o grau de coesão e o tipo de organização política que as classes são capazes de alcançar guardam relação com as características institucionais nacionais vigentes.

Para não incorrer nos erros perpetrados pelo funcionalismo, mas sem negar o vínculo originário com o capitalismo, abordar-se a dinâmica produtora pela perspectiva política, não pelo viés puramente econômico, justamente como pretende Esping-Andersen. Ou seja, considera-se que os dilemas que encontram respostas nos modernos aparatos de proteção social são produzidos, aprofundados ou ressignificados pelo modo de produção capitalista, particularmente por seus mecanismos de exploração, mas a forma como tais dilemas se expressam varia, assim como as políticas que os enfrentam. Em suma, ao analisar a dinâmica da qual resulta as políticas públicas, o centro passa a ser verificar sob o prisma da política, considerando como diferentes atores atuam em meio as variações institucionais encontradas em diferentes momentos e lugares. É justamente, este o sentido seguido pela proposta teórica que será delineada adiante visando propor uma forma singular de abordagem da dinâmica relacionada à produção do bem-estar. Mas antes, brevemente será apresentada uma sugestão de adequação conceitual como se verá a seguir.

### 3.2 ADEQUAÇÃO CONCEITUAL: O REGIME DE BEM-ESTAR

Embora não se faça uma objeção radical, doravante não se adotará nenhuma das expressões correntes comumente relacionadas ao sistema de proteção social, tais como Estado de Bem-Estar, ou Estado Social, ou Estado Previdenciário ou mesmo *Welfare State*. No lugar, opta-se pelo emprego da expressão Regime de Bem-Estar. Tal ajustamento objetiva evitar imprecisões que eventualmente se pode incorrer, como a adoção de uma visão etapista ou

segmentada da realidade. Quer dizer, o Estado de Bem-Estar pode ser confundido como uma determinada etapa histórica, uma fase particular do Estado, ou seja, como se fosse uma nova configuração, sucedânea de outra, correspondente a um momento distinto dos precedentes. Seria equivocado compreender o Estado Social como sendo posterior àquele em que teria sido um Estado absolutista, um Estado militarista ou, como no caso da América Latina, uma sucessão do Estado desenvolvimentista. Simultaneamente, ao se considerar que a definição do Estado deriva do fato de “ser de Bem-Estar” pode-se incorrer no equívoco de avaliar o dito “bem-estar” como sendo sua essência, ou que esta se tornou sua dimensão prioritária, o que definitivamente não corresponde à realidade; a observação empírica, especialmente após os anos 80, problematiza os limites de tal “prioridade”. No caso deste segundo, pode até induzir a confundi-lo com o substantivo estado, flexão do verbo estar, como se tivesse caracterizado a realidade social pela hegemonia do bem-estar, o que definitivamente não condiz com o que se percebe no mundo contemporâneo.

A opção pelo emprego da expressão Regime de Bem-Estar, não visa adequar o que será dito adiante com as proposições do autor que a cunhou, ou pelo menos a popularizou. Mesmo Esping-Andersen não demonstra claramente se reconhece a existência de uma diferença entre o Regime e o Estado de Bem-Estar; por exemplo, no texto de 1991 ele reveza as duas expressões sem distingui-las, sendo ambas empregadas para definir rigorosamente o mesmo fenômeno. Também não significa apresentar de imediato uma inclinação favorável ao emprego de modelos, ou seja, não se trata de objetivar qualificar os Regimes como sendo Liberal ou Conservador ou Universal. Diferentemente, como se verá adiante, este texto parte do pressuposto que na variedade de casos nacionais concretos verificam-se *mixes* diversos, que associam políticas de naturezas distintas e causadoras de impactos diversos na realidade, mais ou menos identificadas com cada caso paradigmático.

Portanto, o que se pretende com o emprego da expressão “Regime de Bem-Estar” é determinar que há diferentes interações entre instituições e políticas que constituem uma totalidade coerente e específica. Neste caso, a noção de Regime expressa a ideia de totalidade articulada.

A perspectiva do “Estado” de Bem-Estar parece reduzir as fronteiras explicativas, amplifica dúvidas acerca da caracterização de países com trajetórias distintas daquelas percorridas pelas economias desenvolvidas. Por exemplo, no debate clássico, existe uma vertente que rejeita a definição do Brasil sob a fase autoritária como uma modalidade de *Welfare*. De fato, parece contraditório determinar que havia um Estado de Bem-Estar, no

momento em que este mesmo Estado é caracterizado pelo cerceamento das liberdades civis e políticas; como admitir o bem-estar sem as prévias garantias democráticas? Outro questionamento pertinente é aquele que realça os dilemas agudos não adequadamente enfrentados. Como conceber um Estado de Bem-Estar em realidades marcadas por alarmantes índices agudos de desigualdade e pobreza? Dessa maneira, ao se identificar o “mal-estar”, alguns autores concluem que precisam desconsiderar a articulação existente entre as políticas sociais, por não conceberem o Brasil como sendo um exemplar de Estado de Bem-Estar. Também para minimizar este tipo de questionamento, que se torna adequado precisar melhor a expressão que se pretende empregar.

A noção de Regime de Bem-Estar tal como será utilizado, permite compreender que existem diferentes conjuntos de políticas que se articulam em configurações singulares. Explicando pelo exemplo: o Brasil nas duas fases autoritárias possuía modalidades específicas de articulação entre políticas públicas de corte social, que não apenas coexistiam com a ausência da variável democracia, mas também possuía o autoritarismo como um componente explicativo fundamental. É recorrente a análise que considera a agenda social como parte da estratégia geral dos governos que visavam, por meio dela, compensar os aspectos mais obscuros da ditadura. Dessa maneira, o autoritarismo não é apenas uma situação espúria, mas um fator importante para compreender o formato das políticas adotadas que configuram uma modalidade particular de bem-estar.

A noção dos Regimes tal como se adotará baseia-se na compreensão da diversidade, não determina graus de desenvolvimento, nem os classifica ao comparar diferentes modalidades. Cada qual constitui uma particularidade histórica que deve ser compreendido como tal e que pode estar confrontado a determinados dilemas que lhes são singulares. Entretanto, ao lado, é recomendável averiguar como cada qual se relaciona com a noção de cidadania integral. Partindo de Marshall (1967), considera-se que um ambiente de cidadania plena é aquele em que todos os cidadãos tem garantidos os direitos civis, políticos e sociais. De forma que os Regimes de Bem-Estar podem ser edificados como parte do complexo gerador da cidadania integral ou não. Em casos onde outros direitos, com os civis ou os políticos, se encontram limitados difere daqueles onde todos os direitos são, pelo menos legalmente, plenamente instituídos. Consequentemente, ao analisar o alcance e impacto concreto de determinado Regime de Bem-Estar é importante que se caracterize sua articulação com as outras esferas de cidadania.



Por fim, para além dos casos paradigmáticos, os Regimes de Bem-Estar serão classificados segundo singularidades históricas, ou seja, *mixes* específicos que relacionam políticas de natureza, muitas vezes distintas, identificadas com os casos paradigmáticos definidos por Esping-Andersen. A pretensão não é recorrer à noção de modelo, embora não se oponha radicalmente a tal recurso. O trabalho segue a recomendação de Draibe (2008), de evitar a excessiva abstração, que poderia derivar da adoção de uma concepção típica-ideal, assim como é produtor se esquivar dos riscos inerentes a um singularismo absoluto, que poderia resultar da análise puramente historicista. Para tanto, a teoria que se apresenta no Quadro 3, visa caracterizar e descrever o Regime de Bem-Estar por meio do estabelecimento de um elenco de variáveis com base nos apresentados por Esping-Andersen (1990,1991, 1999), Draibe (2008) e Fleury (1994).

**Quadro 3: Variáveis de análise dos Regimes de Bem-Estar**

Variável	Pretende explicar
<b>Forma como articula Estado e mercado</b>	Como o bem-estar é produzido. Quem elabora, financia e gere as políticas sociais.
<b>Cobertura e financiamento</b>	Público alvo: todo mundo, algumas categorias, indivíduos em determinada condição. Modalidade de financiamento: doações, porcentagem do salário, orçamento público.
<b>Tipo de estratificação que resulta</b>	Modelo de solidariedade: individual, meritocrático, corporativista, universal. Capacidade de introduzir padrões não mercantis de estratificação. Reforça ou reduz desigualdades, interesses e poder na sociedade. Se minimiza ou reforça estigma.
<b>Nível de desmercadorização</b>	Se gera independência em relação ao mercado. Se empodera o indivíduo em relação à dominação econômica.
<b>Desfamiliarização</b>	Se liberta ou reforça arranjos tradicionais de bem-estar, como o sistema doméstico de proteção. Como impacta as divisões sociais baseadas em divisões geracionais e sexo.

Fonte: O pesquisador.

### 3.3 ALCANCE E LIMITES DA ABORDAGEM PROPOSTA

Conforme anteriormente descrito, as políticas sociais são respostas políticas dadas aos dilemas gerados, ressignificados ou aprofundados pelo modo de produção capitalista. No

capitalismo tudo se torna mercadoria, no âmbito individual, não apenas a força de trabalho é mercadorizada, mas diversas outras manifestações da vida, inclusive o bem-estar. Geralmente as políticas sociais são propostas pelo pessoal do Estado, ao mesmo tempo em que se tornam objeto de disputa entre atores políticos organizados. Em conjunto, e associadas à noção de direitos de cidadania, tais políticas conformam um Regime de Bem-Estar, cujas características são distinguíveis segundo a forma de articulação entre Estado e mercado; modalidade de financiamento e cobertura; tipo de estratificação que cria, reforça ou evita; grau de desmercadorização e de desfamiliarização.

Seu formato varia na comparação entre países, uma vez que os dilemas que vêm enfrentar, sua elaboração, implementação e trajetória dependem da experiência nacional de cada sociedade. Ao mesmo tempo, valida-se a tese segundo a qual padrões de *Welfare* vivem certos “efeitos de difusão”, conforme determinam Flora e Heidenheimer (1981) e Draibe (1992), ao demonstrar o motivo que leva alguns formatos de práticas a serem adotados em países diferentes. Se não fosse assim, a previdência, o sistema de saúde ou a política educacional possivelmente não teriam afinidade alguma em realidades históricas distintas.

Retomando Esping-Andersen (1990, 1991), um Regime de Bem-Estar pode tender ao universalismo, corporativismo ou ser liberal residual. Para além dos casos paradigmáticos, o que predomina nos diversos países são *mixes*. Ou seja, experiências híbridas que carregam características de mais de um paradigma. No mesmo país, como no caso do Brasil contemporâneo, encontra-se um sistema previdenciário com características corporativistas, financiado por contribuição partilhada entre empregados e empregadores e, ao mesmo tempo, vigora um sistema de saúde pública com cobertura universalista, cujo financiamento é garantido por recursos orçamentários.

O que condiciona as características variáveis e específicas de cada *mix* é uma série de fatores pertencentes à história de dado Estado-Nação. Abaixo, será delineada a perspectiva teórica, que orientará a análise que se seguirá nos próximos capítulos.

Inspirado em Schmidt (2008), se pretende desenvolver uma abordagem da política social em dois níveis. Primeiramente está o nível *politic*, que compreende a noção de política em geral, em que se verifica o funcionamento da política e da economia e seus desdobramentos relacionados a ação dos atores organizados. Em seguida, passa-se ao nível *policy*, que consiste em procurar captar as características das iniciativas políticas concretas. Reconhece-se que há uma diferença marcante entre a dinâmica e processos próprios do nível da política em geral, daqueles encontrados no plano da política pública em particular. Dessa

forma, o trabalho pretende operar em dois planos da política. No primeiro, verifica-se as variáveis contextuais que circunscrevem o processo de moldagem de determinado Regime de Bem-Estar, enquanto na segunda, podem ser captadas as nuances particulares das políticas sociais que se articulam conformando o mesmo.

A proposta que se seguirá possui um intermediário nível de abstração em duas dimensões simultaneamente: 1) ao mesmo tempo em que foge de generalizações indevidas, evita o excessivo historicismo, e; 2) se propõe a organizar explicações de nível meso de abstração, podendo tanto se conectar às teorias mais universalizantes, de pretensões analíticas mais ambiciosas, quanto às teorias de nível micro que objetivam organizar a investigação em sua face mais concreta.

### 3.4 PROPOSTA TEÓRICA PARA A ANÁLISE DO REGIME DE BEM-ESTAR

No processo de edificação dos diferentes Regimes de Bem-Estar nacionais, pelo menos três atores interagem: o Poder Executivo do Estado, os capitalistas e os trabalhadores assalariados. A compreensão do formato singular que as políticas que conformam o Regime vão tomar depende da análise de três variáveis-chave: do peso específico de cada um dos três nas articulações que se processam na arena política nacional, do leque de opções compreendidas por eles próprios como possíveis e das rotas de ação efetivamente escolhidas, que envolvem as interações que realizam, podendo ser conflituosas ou coordenadas.

O “peso” relaciona-se à noção de correlação de forças. Diz respeito às condições de um ator impor-se sobre os outros ou igualar-se a um deles ou aos demais. No caso das classes, este peso se radica nas relações sociais, particularmente nas de produção localizadas na esfera interna à firma, como se verá adiante, e impacta seu potencial quando passa a ator político. Já o Poder Executivo do Estado (ou governo) tem seu peso aferido pelo grau de autonomia que consegue obter para impor sua agenda à sociedade, situação que depende da formatação do ambiente institucional político, conforme também será analisado mais à frente e de fatores contingenciais pertencentes à cada conjuntura política. O leque de opções representa nada menos que as possibilidades de ação que se apresentam aos atores em cada situação concreta. Por fim, a ação efetivada constitui a efetivação da escolha e prevê interações que se relacionam à formação de campos que envolvem mais de um ator em oposição a um ou

outros, e que tem como amalgama as articulações políticas mais amplas ou relacionadas aos temas em disputa. Chama-se a atenção para o fato de que tais interações não envolvem apenas os três atores aqui focados, outros também podem se apresentar em contextos ou situações específicas. Um destes, realçado a seguir, é o ator eventual.

As políticas sociais, em geral, são sugeridas pelo pessoal do Estado. Em considerável parte das vezes, são resultantes das exigências feitas pelos setores mais prejudicados pelo processo de acumulação capitalista, em particular pelos trabalhadores industriais que possuem as melhores condições para a ação coletiva. Recusa-se a atribuir ao Estado uma propensão à ação reativa, diferentemente, compreende-se que ele age segundo seu autointeresse e tem grande capacidade de impor os critérios para a intervenção dos demais atores e sua própria. Enquanto isso, é comum que os capitalistas resistam, pelo menos até se sentirem de alguma forma envolvidos pelos dilemas que as políticas vêm solucionar, ou ao perceberem vantagens econômicas com sua implantação.

Tal como discutido no capítulo 1, as classes sociais apenas se tornam atores políticos quando se encontram organizadas e dispõem de entidades que as unifica para a ação. No plano que interfaceia a ação social e política, encontram-se os sindicatos e as associações empresariais. Particularmente no que se refere à análise das organizações sociais dos trabalhadores deve-se determinar quais são suas características essenciais, principalmente se se tratam de entidades autônomas e combativas ou se consistem em estruturas tuteladas pelo Estado. Caso sejam livres, é fundamental indagar quanto a sua configuração institucional e como expressa a força que adquire em determinada configuração das relações de produção.

Quanto aos partidos identificados com a classe trabalhadora, cabe averiguar se é de massa e se possui articulação com outros setores populares. Se sua orientação é *putchista* ou social-democrata (no sentido usual do termo adquirido pela experiência européia) ou seja, se aceita negociar agendas amplas e, sendo assim, deve-se avaliar sua propensão e capacidade de compor aliança com partidos representantes de interesses de outras classes.

Além disso, é necessário identificar o aspecto “consciência de classe”, nos termos de clareza quanto as suas demandas, tarefas e identidade política, o que traz à tona o plano mental (e também, ideológico) deste na passagem da arena social para a cena política.

Bebendo em Przeworski (1989), registra-se que a opção dos partidos representantes da classe trabalhadora, por fazer aliança com agremiações que falam em nome de outras classes, especialmente as de proprietários, criam um dilema perverso de complexa solução. Em condições democráticas normais, é difícil obter sozinho uma maioria eleitoral significativa,

posto que os trabalhadores não são numericamente hegemônicos na sociedade, de forma que a aliança se torna uma das únicas opções de lograr maioria parlamentar para suas proposições (inclusive os referentes a políticas públicas sociais), ou, no caso de alçar ao Executivo, de obter condições de governabilidade. Mas, por outro lado, essa mesma estratégia leva ao afastamento de consideráveis parcelas da classe que perde a vinculação identitária com seu partido e representantes políticos.

Tratando dos capitalistas, parte-se do suposto que, em boa parte das vezes, eles não expressam suas demandas apenas pelas organizações formais. Por isso, deve-se tomar a precaução de buscar identificar heterogêneos pontos de acesso à cadeia decisória; exemplos podem ser as bancadas legislativas que se constituem em torno de determinados temas.

Antes de discutir os atores Poder Executivo e pessoal do Estado, é importante circunscrever o que se entende por Estado liberal ou Estado democrático. São requisitos elementares a liberdade de pensamento e divulgação do mesmo, eleições livres para cargos executivos e legislativos, sistema partidário competitivo e relação harmônica entre os três poderes. As características do sistema político são diferentes na comparação entre os países, sendo que cada qual é conformado segundo o ambiente institucional político, cuja definição e características serão apresentadas abaixo.

Tal como apresentado no capítulo 1, o Estado não figura como mero executor de interesses, assim como também não é um aparelho unificado e, necessariamente, coerente, ou, menos ainda, uma estrutura isenta. O Estado contemporâneo é um aparato de instituições, dotado de grande poder de agenda, que age segundo seus interesses, interfere na operação da economia capitalista, organiza relações sociais e preserva as regras do sistema político que enredam os atores políticos e a ele próprio. Inversamente, também vive sob um ininterrupto constrangimento. De um lado, se encontram os três elementos que conectam o Estado à economia capitalista: a dependência estrutural em relação ao funcionamento da economia capitalista, a pressão sistêmica proporcionada por agências internacionais e a colonização do Estado por interesses privados. De outro, também tem sua ação balizada pelas demandas apresentadas pela sociedade e pela intervenção de atores organizados.

Os agentes da administração executiva são, em sentido amplo, o pessoal do Estado e, em restrito, simplesmente o Poder Executivo ou governo. O primeiro grupo é composto basicamente pelo político eleito para cargo executivo e assessoramento mais próximo, a alta burocracia técnica e os intelectuais orgânicos que exercem um papel fundamental na modelagem do conjunto de ideias que orientam a atuação do governo. O governo em sentido

restrito é o núcleo decisório que orbita o Chefe do Executivo e que interage com o pessoal do Estado na decisão e efetivação de sua agenda. A burocracia técnica, por sua vez, é composta por funcionários de carreira, cuja influência ou subordinação às orientações do Executivo variam, bem como seu *ethos* profissional. A intelectualidade orgânica pode ser constituída por funcionários públicos, pessoas que exercem cargos de confiança, ou mesmo aqueles que, sem possuir uma relação formal com o Estado, atuam por intermédio da própria orientação partidária ou por meio de institutos, fundações ou outras organizações.

Cada qual possui um próprio elenco de preferências particulares que se agrupam para conformar a ação preferencial do pessoal do Estado. Os políticos se interessam em reunir condições para exercer e manter-se no poder, para tanto, buscam apoio e legitimidade, meios para potencializar sua capacidade político-administrativa e sua própria preservação em postos de poder; os técnicos que dão corpo e alma à burocracia, por sua vez, tendem a realizar aspirações corporativas e buscar, a grande parte das vezes, ascensão pessoal; enquanto os intelectuais orgânicos, responsáveis pela orientação ideológica e técnica, operam no sentido de alcançar certos resultados frente a prognósticos traçados.

O Executivo Federal, como núcleo do pessoal do Estado pode agir, mais ou menos autonomamente, dependendo das características vigentes no ambiente institucional político, estruturais e conjunturais. Superficialmente, aponta-se como razões elementares que condicionam sua ação autointeressada e que guardam relação com a elaboração da agenda social sua preferência pela manutenção de seu poder.

Os capitalistas encontram-se partidos em “frações de classe”. Em uma perspectiva próxima a Poulantzas (2000), e à leitura realizada por Figueiredo Santos (2002) de Wright. É adequado subdividi-los em dois planos distintos. Primeiramente, encontram-se fracionados em três segmentos<sup>11</sup>: os capitalistas vinculados ao capital monopolista-financeiro, os empresários associados ao setor multinacional e os empresários nacionais propriamente ditos. A primeira fração tem sua posição derivada dos grandes fluxos de capitais oriundos do sistema bancário e financeiro, e seus interesses, via de regra, jamais estão restritos às fronteiras nacionais. A segunda fração é composta pelos empresários que administram filiais de grandes grupos multinacionais, que assim radicam seus investimentos e preocupações no espaço nacional, mas valem-se de tecnologia importada. Por excelência opera imersa na concorrência de mercado mundial e, por isso, embora possam ser afetados por mudanças na

---

<sup>11</sup> Que podem ser multiplicados ao se inserir outras frações diversas das consideradas. Duas que possuem inegável relevância são a da agroindústria e a voltada para a exploração de riquezas naturais – como é o caso do poderoso setor de mineração.

configuração do mercado, dispõe de maior capacidade de adaptação a diferentes ambientes competitivos, tendo, por isso, melhores condições para operar modificações na forma, composição e finalidade de produção. A terceira fração é a formada pelos empresários autenticamente nacionais que podem dispor de condições diferentes de competitividade, mas que possuem em comum o fato de organizarem seus negócios e investirem a totalidade – ou a quase totalidade – de seus recursos no espaço nacional; o que os leva a tenderem a preferir ambientes caracterizados por concorrência moderada.

Além disso, partindo de Gourevitch (1986), pode-se agrupar os capitalistas segundo a finalidade de sua produção. Ou seja, um setor multinacional pode voltar sua produção para dentro do mercado nacional, enquanto um grupo empresarial nacional pode estar voltado para o mercado global. Neste caso, as configurações de mercado podem levar capitalistas multinacionais e nacionais a aproximarem-se em termos de demandas por políticas e objetivos de mercado, mais do que com seus pares de primeira vista.

É fato que com o avanço do capitalismo, os limites de fronteiras entre empreendimentos tendem a ser menos representativos, assim como os nichos de mercado se entrelaçam. Atualmente, os grupos dirigentes de indústrias dispõem de seus próprios bancos, ou aplicam a maior parte de suas reservas no sistema financeiro, bem como existem banqueiros que se apropriam de empresas do setor produtivo. Ainda assim, não se pode desconsiderar que há diferentes níveis de “preocupação” entre os capitalistas que têm a maior parte de suas finanças apraiadas neste ou naquele setor, neste ou naquele país.

Considera-se que há maior segmentação entre o setor produtivo e o financeiro do que entre empresas multinacionais e nacionais. A diferença essencial entre os dois últimos reside, portanto, no grau de vulnerabilidade em relação a configurações distintas de mercado e em termos de capacidade de adaptação a novos regimes produtivos. Por isso, na escolha do ator que atua no processo de elaboração das políticas sociais, empregar-se-á uma expressão genérica “capitalistas”, para designar o conjunto das empresas do setor produtivo; sendo que, se for necessário, ressalta-se sua origem (se multi ou nacional) e a finalidade de sua produção (se para “fora” ou para “dentro” do mercado nacional). Na medida do possível, buscar-se-á investigar seu movimento a partir de suas associações de classe ou partidos afins. Há dificuldades neste intento porque nem sempre a forma de interlocução é rastreável, posto que o capitalista pode dispor de mecanismos de acesso direto aos tomadores de decisão, conforme demonstra Diniz (1997a), ao examinar o caso brasileiro.

Em geral, como citado anteriormente, os capitalistas têm resistência à criação de políticas sociais. Mas, sob a lógica da “interdependência”, tal como empregada por Swaan (1988), eles podem render-se a elas, se compreenderem, por exemplo, sua vinculação à sobrevivência ou manutenção do sistema de acumulação; também podem ser convencidos se perceberem ganhos reais com sua implementação, conforme mostra Delgado (2001), ao analisar os empresários brasileiros quando avaliam que a previdência poderia converter-se em fundo de investimentos. Portanto, a adesão empresarial às políticas sociais depende do plano mental, da compreensão de que esta é uma opção coincidente com seus interesses, ou simplesmente que não os afeta negativamente.

A classe trabalhadora é o terceiro ator e constitui uma das principais clientelas de programas sociais. Em certas condições, ela se antecipa ao próprio Estado, por exemplo, ao criar suas próprias “caixas previdenciárias”, conforme demonstra Santos (1979), ao analisar a origem da previdência social brasileira. Consideram-se trabalhadores aqueles que, por não possuírem meios de produção, são obrigados a vender sua força de trabalho. Eles podem se encontrar em distintas posições na estrutura de classes, diferenciados segundo critérios de posse de ativos, dominação e exploração (WRIGHT, 1992; 1994). Os servidores públicos, por exemplo, se diferenciam dos trabalhadores do setor privado devido a sua relação de exploração singular. Para eles não existe patrão, mas governo, entretanto, isto não significa que se encontre imune às mesmas relações às quais está submetido o conjunto da classe trabalhadora. O conteúdo da exploração é o mesmo, entretanto a forma é diversa configurando uma relação mediada de exploração.

De acordo com Lobo (2005), os trabalhadores também se distinguem segundo sua relação com o mercado formal de trabalho. Trabalhadores do comércio e de serviços, gerentes, autônomos, desregulamentados, liberais, os de “dentro” e os “de fora” do mercado formal de trabalho, etc., cada posição ou fração da classe tem uma possibilidade diferenciada de alcançar níveis de consciência, organização e ação coletivas. Em todo o caso, ainda que se destine um lugar destacado para os servidores públicos, notoriamente aqueles em condições de regulações que lhes garantam estabilidade no emprego, ressalta-se o papel do segmento potencialmente mais combativo da classe trabalhadora que, por isso, possui maior atividade na interação de onde nascem as políticas sociais: trata-se dos operários industriais.

Do ponto de vista exógeno à classe, percebe-se que seu poder deriva, antes de mais nada, do regime de produção e das formas institucionais (tal como proposto pela teoria da regulação) encontrados no ambiente econômico. É ele quem impõe a quantidade de



trabalhadores empregados e o nível de sua importância na esfera produtiva. No aspecto endógeno à classe, sua influência nas articulações políticas depende primeiramente de sua conformação como ator político o que se liga ao problema da natureza de suas organizações. Basicamente se trata de constatar a existência de sindicatos e partidos operários e a sua capacidade de atuar de forma independente, com um programa e objetivos autênticos (ESPING-ANDERSEN, 1991; DELGADO, 2001).

Uma vez apresentados os protagonistas, passa-se a identificar quais fatores determinam seu peso, sua percepção do elenco de opções disponíveis, bem como suas ações e interação coordenadas ou conflituosas. A resposta depende de uma ordem de fatores entrelaçados naquilo que se chamará de “ambiente institucional”.

Diferente de estrutura econômica, o ambiente institucional econômico constitui um conjunto de características distintivas relacionadas a tempo e espaço nacional. Como unidade de análise, adota-se a “firma” sendo a partir desta distinguidas as duas esferas que compõe o ambiente, uma identificada com a dimensão interna à empresa e outra com a externa a mesma.

A “esfera interna a firma” refere-se basicamente ao regime de produção de onde derivam os primeiros dilemas de coordenação, nela busca-se identificar em primeiro plano o paradigma tecnológico em voga e as relações de trabalho dominantes. Aqui, a estrutura da empresa é montada sob uma lógica mais ou menos hierárquica, mais ou menos opressora, que emprega mais ou menos mão de obra. Este é o espaço do conflito por excelência entre capital e trabalho e, portanto, é aonde emergem as reivindicações regulatórias dos trabalhadores, local em que radicam seu poder de barganha e no qual se gesta sua consciência de classe.

Uma ferramenta que ajuda a compreender as características da esfera interna é o recurso às tipologias já clássicas que opõem taylorismo, fordismo e toyotismo, conforme visto no capítulo 1. Na perspectiva de Antunes (2000), as características mais marcantes de cada paradigma podem ser assim descritas: 1) o taylorismo é baseado na distribuição das tarefas, no estudo detalhado dos movimentos e tempos necessários para realizá-las; sugere ainda, a hierarquização das mesmas no interior da fábrica e o controle do tempo de produção; 2) já o método de Ford consiste em promover uma produção de massa por meio da organização da linha de montagem, do estabelecimento do controle de fontes de energia e matérias primas, da formação de mão de obra técnica, além de impor a preocupação de aperfeiçoar máquinas e meios de transporte (ANTUNES, 2000), e; 3) a acumulação flexível ou toyotismo, por sua vez, organiza o método de trabalho com base em outras características fundamentais, tais como: produção igual à demanda; produção variada e heterogênea, horizontalização, trabalho

em equipes multifuncionais, melhor aproveitamento possível do trabalho e transferência para terceiros daquilo que antes era produzido no interior da fábrica (ANTUNES, 2000; DEDECCA, 1999). Um traço marcante é a forma como a classe trabalhadora é impactada na transição do fordismo para este último, tanto na sua materialidade quanto em sua subjetividade.

Sumariamente, vê-se na “esfera externa à firma” duas importantes dimensões, uma estritamente econômica e outra política. Primeiramente, as empresas empreendem a circulação de mercadorias, encontram a orientação para suas prioridades de produção e percebem os dilemas competitivos que devem enfrentar. Esta pode ser considerada como portadora dos aspectos relativos à circulação econômica. Ao lado, uma outra dimensão é da interação com outros agentes e estruturas. Basicamente, é onde buscar-se-á determinar como são as relações dominantes: 1) entre as empresas individualmente ou em grupos, de onde percebe-se a forma predominante de concorrência; 2) das firmas com os sindicatos, onde se identifica as formas de barganha mais comuns, e; 3), das firmas com os governos, onde se verifica as regulamentações que interferem nas outras duas relações, as iniciativas políticas no plano econômico – tais como as política econômica, fiscal e tributária – que afetam diretamente o funcionamento da economia. É nesta última que se identifica aquilo que Delgado (2001) denomina de configurações de mercado, que consiste na maneira como a economia nacional está organizada e a forma como se insere na economia mundial. Tais configurações afetam diretamente a consciência e ação dos atores envolvidos na competição econômica – notoriamente, os capitalistas. Uma economia fechada supõe algum tipo de proteção à economia nacional, enquanto na economia aberta a inserção é de tipo liberal (ou próximo disso). Isso impacta diferentemente as frações da classe capitalista, especialmente segundo seus ramos e a natureza de seus investimentos. Dando atenção particular aos empresários do setor produtivo, Delgado (2001) observa que, em economias abertas, eles tendem a ser mais arredios na implementação das políticas sociais, uma vez que compreendem as dificuldades de custeá-las, posto que a concorrência no mercado mundial exige rebaixamento de custos de produção. Já as economias fechadas podem vir a favorecer a aceitação de tais iniciativas, uma vez que é possível que seu custeio seja diluído no mercado nacional<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Os regulacionistas chamam a atenção para o fato de não haverem modelos puros de inserção internacional. Ou seja, as economias nacionais tendem a se apresentar protecionistas ou liberais segundo setores e épocas distintas. Para saber mais, ver Boyer, 1990.

Por fim, é importante destacar que tais relações são expressões visíveis, ou de certa maneira derivações, da maneira como se constitui historicamente determinadas regras formais – regulatórias, institucionalizadas, etc. – e das operações que se reproduzem ao longo do tempo, como espécies de práticas consuetudinárias.

Antes de passar ao ambiente institucional político, recuperar-se-á a conclusão alcançada no primeiro capítulo acerca dos elementos fundamentais que caracterizam as influências mais notáveis que afetam o Estado que viceja no contexto do modo de produção capitalista. O Estado contemporâneo é autônomo no sentido em que sua atuação é autorreferenciada, mas sua ação é relacional por excelência, sobretudo em relação à economia capitalista e a sociedade e se encontra circunscrito por ambientes institucionais que lhe impõem limites de ação. Um destes é o ambiente institucional político.

O ambiente institucional político ao mesmo tempo que interfere, sofre interferência do Estado, posto que exerce um papel fundamental na regulação do funcionamento da política, com suas leis, poderes, agências e, sobretudo, pela propriedade exclusiva de realizar coerção. Entretanto, uma vez institucionalizados os limites e as características do funcionamento da política, o próprio Estado é envolvido e obrigado a adequar sua própria intervenção.

Basicamente, as características que se objetiva observar neste ambiente podem ser assim elencados: 1) o regime político em vigor, se é democrático ou autoritário. Também são apreciadas as características basilares do funcionamento deste, bem como as regras constitucionais que delineiam o sistema político; 2) importante nos regimes democráticos é a arena eleitoral cujas regras possibilitam, dentre outras, identificar a forma como se dá a disputa das forças políticas pelo poder; 3) o sistema partidário, por sua vez, permite identificar como os interesses e segmentos sociais conseguem obter expressão política. Aqui se busca detectar se a classe trabalhadora se tornou ator político relevante; 4) as regras constitucionais também determinam as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo e, a partir destas, busca-se identificar os padrões institucionalizados, formais ou não, de relação entre os dois; 5) quando pertinente, é recomendável verificar as regras que determinam o modo como a instância federal de governo se relaciona com os níveis subnacionais, o que remete ao tema da existência e estruturação do federalismo, e; 6) também é aqui que se buscará identificar a ocorrência de janelas de oportunidades conjunturais.

Ao lado do que foi acima exposto, compreende-se que os ambientes institucionais também são constituídos por uma dimensão simbólica que confere legitimidade a

determinados padrões de práticas e naturalidade a certas normas e ideias<sup>13</sup>. Tomando o problema segundo a categoria “ideologia”, avalia-se que cada ambiente é composto por um conjunto de instituições estruturadas materialmente que se encontram associadas a um pensamento dominante. No caso, prática e ideia se retroalimentam de uma maneira que torna possível, por exemplo, compreender porque em um ambiente institucional econômico, caracterizado pela configuração de mercado aberto, a ideologia liberal tende a ser dominante ou vice-versa.

É em relação a esta ideologia dominante que os atores desenvolvem suas próprias ideias, seja confirmando ou refutando o pensamento dominante. A disputa no campo das mentalidades ocorre em níveis diferentes, pode se relacionar, por exemplo, com uma determinada concepção de estruturas de relações sociais, políticas, culturais ou dizer respeito à forma como determinado aspecto da realidade é reconhecido ou não como um problema merecedor de intervenção pública. Este último, diz respeito diretamente ao tema da política pública e será tratado mais detidamente adiante.

Feita esta última observação, conclui-se que os ambientes institucionais econômico e político são particularidades históricas, temporal e geográfica, caracterizadas por instituições objetivas e subjetivas, as quais estabelecem regras formais ou informais que condicionam o peso, as opções e a ação efetivada pelos atores.

A proposta analítica que hora se delineia exige que os termos sejam adotados de forma articulada, pois, tomar isoladamente cada variável pode conduzir a conclusões imprecisas. Por exemplo, se se considerar apenas o peso relativo dos atores poder-se-ia incorrer no erro de imaginar que os formatos de Regimes de Bem-Estar acompanham a configuração da distribuição de poderes entre eles. Consequentemente, quando o Poder Executivo é o ator mais proeminente, poderia se especular que o Regime tenderia ao corporativismo; quando os capitalistas são os mais fortes, tenderia ao liberal residual; e quando o poder dos trabalhadores se elevasse sobre os demais, o Regime estaria propenso a se tornar universalista. Isso porque as políticas baseadas na repartição de recursos e na capitalização administrada pelo Estado são mais benéficas ao Executivo; já as residuais favorecem aos empresários, porque diminuem seus gastos e criam nichos de investimentos; e, por fim, políticas mais universalizantes garantem proteção ao trabalhador, independentemente de sua posição no mercado, se empregado ou desempregado, o que reduz sua insegurança.

---

<sup>13</sup> Esta é uma dimensão que se torna mais compreensível nos termos do institucionalismo sociológico, posto que diz respeito aos contextos cognitivos.

Se fosse assim, como compreender, por exemplo, que no caso brasileiro o processo de universalização de direitos nos primórdios do Regime de Bem-Estar teria sofrido a resistência dos próprios trabalhadores conforme demonstrado por Santos (1979)? Este fato só encontra explicação na verificação do leque de opções daqueles que já eram contemplados por seus próprios fundos de aposentadorias e pensões. Nesse caso particular, a universalização poderia representar para os setores mais organizados do movimento operário uma ameaça de corrosão de benefícios resultante da ampliação do escopo de amparo. Portanto, deve-se considerar as escolhas disponíveis que aparecem à frente dos atores em cada etapa da montagem do Regime. De maneira semelhante, Esping-Andersen (1991) e Przeworski (1989) demonstram que ainda que a classe trabalhadora tenha motivações suficientes para exigir a ampliação de direitos, ela nunca alcançaria seu propósito isoladamente, posto que jamais foi politicamente hegemônica em nenhum lugar do mundo. Consequentemente, para expandir a proteção ela teve de participar de coalizões. Que resulta entender que, o formato dos Regimes de Bem-Estar depende não de um, mas da conjugação das três dimensões, peso, opções e ação.

De maneira a organizar a metodologia do presente trabalho, propõe-se realizar a análise das três variáveis da seguinte forma: 1) no caso do peso dos atores, as classes serão abordadas segundo sua força na arena sócio econômica, para depois passar ao plano de suas articulações políticas, enquanto o poder do Executivo será averiguado segundo seu nível de capacidade e sua relação com os outros dois atores; 2) no plano das opções, objetiva-se avaliar as preferências expressas pelos atores, no caso das classes, através de suas organizações de interesse e, no caso do Estado, de porta-vozes que expressam através da defesa de suas iniciativas, e finalmente; 3) no que tange a ação efetivada buscar-se-á verificar quais processos foram impulsionados por cada ator e o que cada qual concretizou no âmbito das políticas públicas. Quando se trata do Executivo, é preciso verificar se teve condições de realizar o que pretendia, enquanto ao se tratar das classes trabalhadoras ou capitalistas, busca-se apreender se conseguiu interferir no processo de produção da política, impedindo a realização daquilo que se opõe ou estimulando os tomadores de decisão a efetivar suas preferências. Neste âmbito, sempre que possível se buscará detectar a interação entre os atores, que variam de conflituosas a coordenadas.

Tratando-se do peso relativo dos atores no processo de disputa por objetivos políticos gerais e demandas por políticas públicas, no curso do trabalho, um dos primeiros propósitos a ser alcançado, será buscar verificar o nível de capacidade do executivo. Esta é uma categoria elaborada a partir do que Diniz (1997a) denomina *governance* e em diálogo com o debate

proposto por Evans (1993), acerca daquilo que definiu como “autonomia inserida”. Explicando: buscar-se-á, em primeiro lugar, verificar se o governo dispõe de força política no geral. Ou seja, se possui uma base legislativa satisfatória em número e disciplinada, se os partidos de apoio são coesos ou não, se possui ou não apoio popular, dentre outras. A partir daí, propõe-se averiguar se em cada contexto político concreto em que o governo se confronta com a necessidade de efetivar determinada política pública, possui ou não capacidade de agir segundo suas preferências.

Simplificando, será determinado se ele possui ou não capacidade para implementar sua agenda e, possuindo, se é confortável (maior) ou dependente de outras variantes (menor). Exemplos de situações que reduzem ou mesmo bloqueiam o nível de capacidade do executivo: crise econômica, oposição detentora de maioria legislativa ou radicalizada reação popular. Inversamente, situações exemplares de elevado nível de capacidade são: coalizão legislativa de apoio majoritária; alta coesão e disciplina dos partidos que compõem sua base, obtenção de elevada votação em eleições gerais, dentre outras. Aqui se mensura o grau de autonomia do Poder Executivo em relação aos outros atores, dependendo das regras institucionais, da conjuntura política e econômica e da pressão de outros poderes e atores. Em cada situação, o governo pode gozar de maior ou menor poder decisório, ou seja, de maior ou menor nível de capacidade. Portanto, ao lado, também se buscará verificar o peso político de outros atores, seja para impor demandas e objetivos, seja para vetar proposições do Executivo.

No aspecto relacionado ao leque de opções que limitam as possibilidades de ação dos atores, buscar-se-á identificar as preferências iniciais, que tem a ver com os compromissos materiais e ideológicos de cada ator. No que concerne a ação efetivada, será detectada a trajetória da política da elaboração à sua materialização concreta. Uma questão chave, inspirada em Skocpol (1995), é a verificação da maneira como se processa a adequação política entre meios e fins. Seja qual for o ator, seja o Executivo, capitalista, trabalhador, ou mesmo o ator eventual (que será descrito adiante), quando possui um objetivo político, este deve selecionar entre diferentes opções possíveis uma rota de ação específica. Quando possível, se pretende analisar é por que os atores escolhem uma e não outra rota de ação, como esta escolha afeta a própria demanda e como neste curso as propostas originais são muitas vezes alteradas ou até descaracterizadas. No que concerne às interações que se processam, o propósito é verificar em primeiro lugar como se dá, se de maneira conflituosa ou coordenada, e, no caso do segundo, a questão a ser respondida passa a ser em qual nível. No nível da política em geral (*politic*) ou no nível da política pública (*policy*).

As coalizões no nível da política em geral podem ser múltiplas: governo e capitalista, governo e trabalhador, trabalhador e capitalista, união nacional; porém deduz-se que em uma economia de mercado, na qual o Estado vive sob o constrangimento da economia capitalista (dependência estrutural, pressão sistêmica, colonização) os governos tendem a aproximar-se dos detentores de capital, assim como o inverso, os capitalistas tendem a aproximar-se do Poder Executivo devido à capacidade do segundo otimizar os interesses do primeiro. Desta maneira, constata-se que, ainda que possível, uma coalizão que tenha os trabalhadores no centro é menos provável. Para reverter tal condição, a classe deve reunir os meios para impor-se na cena política. Dispondo-se de fora para dentro, deve buscar pressionar os tomadores de decisão. Para tanto, precisa deter, ao lado da força individual de suas organizações política e social, um poder de mobilização relevante. Este fato liga-se à capacidade de suas organizações, de produzirem alianças com outros despossuídos, como camponeses e desempregados, ou mesmo da classe média. De forma que, uma vez excluídos da coalizão política dominante, não ficam impedidos de manterem-se ativos como núcleo de pressão na sociedade. Importante registrar que, para a “pauta de luta” se tornar uma política concreta a pressão precisa desembocar em um espaço de decisão. Pode ser o próprio executivo ou o legislativo, daí a importância de haver não apenas sindicatos, mas partidos identificados com os trabalhadores.

Algo parecido também pode ocorrer com os capitalistas. No contexto de um governo popular, que expresse uma hegemonia de esquerda e seu traço marcante é a relação com organizações sindicais e populares, o capitalista também pode assumir o papel de núcleo de pressão. Neste caso, a tendência é de que sua forma e expressão sejam diversas da dos trabalhadores. Uma estratégia provável é utilizar o seu poder econômico para pressionar o governo. Também é possível que os meios de comunicação de massa, que na prática são empresas privadas, assumam a mesma posição. Assim, não se descarta a possibilidade de produzir impacto naquilo que vulgarmente é caracterizado como opinião pública o que pode desencadear mobilizações com características populares.

Destas ou de outras formas, o que se busca registrar é a possibilidade de que, uma vez excluídos das coalizões dominantes, as classes podem pressionar, interferindo no sentido adotado pela ação governamental.

No nível da política (*politic*) a interação coordenada pode envolver dois, ou, no caso de governos de união nacional ou pacto social, até os três atores. Podem se tratar de coalizões permanentes, ou seja, que se formam em apoio às iniciativas do Poder Executivo em geral.

Neste caso, é opinião particular, que seja mais difícil a permanência longa de um bloco sólido composto por capitalistas e trabalhadores dadas as contradições inerentes às relações de trabalho. Isso se os partidos forem autenticamente identificados com os respectivos interesses sociais. O que não significa ignorar a possibilidade de que existem governos particularmente habilidosos que conseguem produzir agendas comuns, entretanto, ainda neste caso, a tendência é a instabilidade.

Outra situação possível é a formação de coalizões ocasionais, que se formam em torno de agendas específicas. Estas sim mais propensas a reunir atores que possuem em outras instâncias interesses inconciliáveis. É neste plano que se encontra o nível específico da política pública (*policy*). Tal modalidade de coalizão pode ser edificada com dois propósitos: para defender a produção de determinadas políticas, ou seja, pode se tratar de uma coalizão de defesa (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), ou, diferentemente, pode se tratar de uma unidade pela resistência às políticas propostas. Esta última não representa uma agenda positiva, inversamente tem o propósito de persuadir os tomadores de decisão a não prosperar com a proposta, visando apenas impedir a efetivação de determinada matéria.

Por fim, o peso dos atores, seu leque de opções, a ação efetivada e as interações desta resultante, dependem das características dos ambientes institucionais, de maneira que as instituições políticas podem incentivar ou prejudicar a formação de tais coalizões, aumentar ou diminuir a possibilidade dos atores de fora do processo decisório exercer pressão, de se formar coalizões em pontos específicos da agenda, dentre outras.

Para completar a estratégia analítica proposta pelo presente trabalho, outras três variáveis fundamentais devem ser introduzidas: a dependência de trajetória das políticas já existentes, o ator eventual que surge da estratificação oriunda de demandas ou políticas realizadas e o ambiente internacional com suas agências e flutuações. Tomados os três elementos em níveis, classifica-se os dois primeiros como pertencentes ao plano micro em relação aos ambientes institucionais, posto que interferem em pontos específicos da agenda de políticas públicas; enquanto o último enreda os próprios ambientes institucionais.

No que concerne à percepção de opções possíveis dos atores, uma variável que deve ser considerada é a *path dependence*. Quando alguma política social se encontra em vigor, seu custo de mudança torna-se alto; como gera uma clientela e se naturaliza aos olhos de amplas camadas da sociedade, mesmo que um governo detenha alto nível de capacidade, a possibilidade de erradicá-la ou produzir mudanças muito profundas é limitada.



Outro elemento que pode influir no processo de produção, trajetória e manutenção do Regime de Bem-Estar é o que se chamará aqui de “ator eventual”. Ele pode ser de dois tipos. O primeiro tipo de ator eventual é aquele que surge da estratificação social resultante das políticas já realizadas e em contextos específicos, figura como um quarto ator incorporado nas interações. Sua natureza varia, podendo ser definido pelo fato de pertencer a uma determinada faixa etária, ou ser habitante de uma dada região ou simplesmente usuário de um serviço público. Ao mesmo tempo em que é relevante na elaboração e/ou manutenção de dada política social é totalmente irrelevante na elaboração/manutenção de outra. Esping-Andersen (1991) demonstra que a política social gera estratificação, portanto, o beneficiário de um serviço social é um ator fundamental na preservação da política que o contempla, mas apenas em relação a ela.

O segundo tipo é aquele que tem algum interesse específico com a implantação ou mudança da política pública diverso do efeito da política em si próprio. Geralmente se trata de um segmento profissional envolvido por interesses corporativistas. Quando Immergut (1996) descreve o processo de construção do aparato de saúde pública na França, Suíça e Suécia, observa o “ator médico” como sendo um elemento central para a compreensão do destino da política em cada país.

O ambiente internacional também é um fator que influencia o formato dos Regimes de Bem-Estar. Em primeiro lugar, as agências do capitalismo global exercem pressão sobre os países ao orientar a aplicação de determinados padrões de práticas econômicas e políticas. Neste caso, ela se confunde com a pressão sistêmica exercida sobre os governos com o propósito de orientá-los. Em segundo, determinados padrões de políticas ou políticas públicas singulares podem desencadear o protesto de agências internacionais, seja por comprometer as finanças do país, seja porque tais ferem algum princípio ou, descaradamente, porque não são as ações preferenciais destas. Neste caso, não é o mesmo que pressão sistêmica, posto que atua especificamente em relação a pontos da agenda governamental. De toda forma, tal intervenção pode variar em grau, de mera recomendação à intervenção militar, mas raramente é desconsiderável. Existem também outras entidades supranacionais que promovem monitoramento, exemplos são as organizações ambientais ou aquelas voltadas ao acompanhamento das populações que vivem sob determinados riscos. Em terceiro lugar, estão as próprias condições globais, que podem impor os efeitos de crises econômicas internacionais às unidades nacionais. Conforme apontado por Gourevitch (1986), a crise pode gerar demandas que levam à elaboração de políticas públicas específicas.

Tendo como base o referencial teórico acima exposto, passa-se à análise da trajetória do Regime de Bem-Estar Brasileiro, tema já do próximo capítulo.

## 4 O REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA

### 4.1 A PRÉ-HISTÓRIA DO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO

Carvalho (2002) afirma que a formação do Estado-nação Brasileiro condiciona a construção da cidadania, conseqüentemente, no início do período imperial, nos primórdios da formação do Estado, a população não possuía percepção clara de direitos e deveres. Essa situação não resultava apenas do arcaico arranjo político em voga, mas da própria ausência do sentimento de pertencimento nacional.

Ao longo do Império, o Estado foi sendo paulatinamente montado sob uma estrutura que alijava a imensa maioria da população dos processos políticos. Partindo do próprio instituto da escravidão, é fato incontestável que o país se formava desprovido o povo de direitos básicos de cidadania. A luta por melhorias sociais, quando ocorria, se dava pelas irrupções de revoltas e, via de regra, se concluía com o massacre dos rebelados. Foi assim até a origem da república, exemplos foram as revoltas de Canudos e Contestado.

Até o final do século XIX, a pobreza era avaliada, segundo os conceitos da época, como sendo a resultante da incapacidade individual. As pessoas eram culpabilizadas por sua situação social (FLEURY, 1994). Os arranjos de bem-estar encontravam-se restritos a duas modalidades: à provisão ofertada pela unidade familiar e à ação caritativa de entidades privadas, principalmente religiosas. Neste período, salvo alguma ação pontual, eram praticamente imperceptíveis as iniciativas públicas de amparo e proteção social. Estes dois tipos dominantes, traziam fortes contradições, a principal delas é que o acesso a algum tipo de serviço social era condicionado à submissão a alguma modalidade de dominação. Fosse no ambiente doméstico, no qual os indivíduos estavam submetidos aos rigores do controle paterno, seja no público, no qual a igreja católica exercia constrangimentos dogmáticos.

Sem descer ao detalhe desses arranjos, sintetiza-se que tais constituem a pré-história do Regime de Bem-Estar brasileiro e, em grande medida, foi para superá-los, que este foi montado a partir da década de trinta do século XX.

Dentre os motivos que explicam a inexistência de um Regime no Brasil da 1ª República destacam-se: o Estado ainda não se encontrava suficientemente centralizado e não dispunha dos instrumentos modernos para organizar aparatos de proteção em escala nacional;

a industrialização ainda era insipiente e, portanto, não se verificava a existência de relações econômicas capitalistas enraizadas; as classes capitalista e operária, ambas em expansão, se encontravam em vias de se tornarem atores políticos relevantes; e, por tudo isso, os dilemas típicos que o Regime de Bem-Estar vem enfrentar ainda não vicejavam no país.

Segundo Kerstenetzky (2012), um traço distintivo da experiência brasileira foi o fato das primeiras iniciativas de proteção social terem sido dirigidas a servidores públicos, civis e militares, ainda ao final do século XIX. Em seguida, nas primeiras décadas do século XX, foram introduzidos os seguros coletivos. Para Fleury (1994), as condições para a emergência das primeiras medidas públicas de proteção social, adotadas não apenas no Brasil, mas no restante da América Latina, estão associadas à crise do modelo agroexportador e da liberalização do poder político, o que implicava em alterações na relação Estado-sociedade. Tais medidas possuíam, de certa maneira, o propósito de reforçar o poder central e a identidade nacional (FLEURY, 1994; CARVALHO, 2002). Ao longo deste incipiente percurso houve produção de uma legislação social que, mesmo não constituindo um conjunto articulado, vinha responder a alguns efeitos sociais da industrialização nascente.

Diferentemente dos industriários e comerciantes, que já criavam associações desde o século XIX, os trabalhadores começaram a se organizar apenas no início do século XX, particularmente após a elaboração da lei de sindicalização datada de 1907. No decorrer das décadas que correspondem ao período da Primeira República, o número de associações se multiplicou juntamente com o número de mobilizações (VIANNA, 1999). Ao passo que se intensificava a migração do campo para a cidade e a população aumentava, crescia também o número de trabalhadores urbanos e ações pressionando patrões e governos.

No ambiente institucional político, verifica-se um Estado ainda muito limitado e tomado por interesses particularistas. O Executivo Federal possuía baixo nível de capacidade, uma vez que o sistema político era caracterizado por forte descentralização decisória, resultante da modalidade de federalismo adotada. O governo se viabilizava manobrando num jogo político permeado por processos de dominação arcaicos e decadentes (LEAL, 2003). Devido às limitações impostas por um modelo de administração pública, essencialmente patrimonialista (FAORO, 2000), não eram poucas as dificuldades que o Executivo enfrentava para construir uma agenda autônoma e haviam obstáculos que impediam o desenvolvimento de uma administração mais próxima ao modelo racional legal. Evidentemente que isso afetava a abrangência e a configuração das políticas em geral e das sociais em particular.

Algumas leis voltadas à melhoria de condições de vida de parcela mais afligida da população começam a ser produzidas especialmente nas décadas de 1910 e 1920. Destacando o seguro social voltado aos trabalhadores urbanos, Santos (1994) elenca algumas das leis promulgadas no período: a lei que estabelecia regras sobre as férias, segurança e higiene nas empresas, bem como a que regulamentava os trabalhos feminino e infantil.

A saúde ficava em sua quase totalidade sob responsabilidade do governo local, cabendo ao Estado interferir apenas nos serviços de emergência; não existia um projeto nacional de educação, que era restrita e elitizada; não havia qualquer política voltada à habitação. A incapacidade de aplicar leis como a do código sanitário e as que regulamentavam os Departamentos Nacionais do Trabalho e Saúde (de 1923), evidenciam a fragilidade da legislação social naquele período (MEDEIROS, 2001).

Talvez pela percepção da incapacidade governamental, ou devido a uma orientação ideológica explicitamente antiestatista<sup>14</sup>, os próprios trabalhadores criaram as primeiras iniciativas compensatórias com a finalidade de garantir o mínimo de segurança social. Impulsionadas pela Lei Eloy Chaves, as “Caixas de Aposentadorias e Pensões” (CAP) correspondem à gênese do sistema previdenciário brasileiro. As primeiras foram organizadas pelos ferroviários e pelos trabalhadores dos correios. Elas cobriam basicamente os custos da aposentadoria por invalidez, tempo de serviço, pensão de morte e assistência médica. Nos anos seguintes, foram criadas outras que contemplariam também os trabalhadores portuários e marítimos (SANTOS, 1979); porém, apenas nos anos trinta, com uma presença mais efetiva do Estado, sua abrangência estender-se-ia e diversificar-se-ia de fato.

No período que vai da proclamação da república ao golpe de 1930 desataca-se a criação da Caixa de Socorro dos Empregados das Estadas de Ferro, em 1888. Em 1889 foi estabelecida férias para os trabalhadores do abastecimento de água da capital federal e ferroviários da Central do Brasil. Em 1890 foi instituído o direito à aposentadoria aos ferroviários públicos e o Fundo de Pensão para pessoal do Ministério da Fazenda (MF) e ferroviários. Em 1891 é editado decreto que regulamenta trabalho infantil em fábricas da capital federal. Em 1903 houve reconhecimento do direito de organização sindical, inicialmente para trabalhadores rurais e estendido, em 1907, às demais categorias profissionais. Em 1919 o decreto-lei estabeleceu responsabilidade potencial do empregador na

---

<sup>14</sup>Trata-se da ideologia anarco-sindicalista, predominante nas organizações operárias deste período, cuja luta política desenvolver-se-ia em oposição a qualquer ação governamental tida apenas como meio de subtrair dos trabalhadores suas formas de luta. A origem e expansão no Brasil remontam a influência dos imigrantes europeus e sua hegemonia no meio operário que sofreria inflexão apenas após a fundação do Partido Comunista do Brasil em 1922. Mais a respeito, ver Vianna (1999).

indústria nos acidentes de trabalho. Em 1923, a Lei Eloy Chaves cria a CAP dos Ferroviários (CAPF, instituído por empresa com contribuição e governança de empregadores e empregados. No mesmo ano foi criado os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e é promulgado o Código Sanitário. Em 1926 foi elaborada a primeira legislação sobre direito de férias, e no ano seguinte, o Código de Menores, ambas nunca regulamentadas (KERSTENETZKY, 2012).

#### 4.2 A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME DE BEM-ESTAR CORPORATIVISTA (1930-1964)

O golpe de trinta resultou da ação de uma coalizão heterogênea e difusa, que se formou em meio à crise institucional, pela qual passava o país na virada da década de vinte, que envolvia setores diversos, dos reformistas radicalizados às velhas oligarquias tradicionais. O acontecimento de trinta instaurou um novo e híbrido grupo no poder que, incapaz de assumir de imediato um projeto claro, optou pelo arranjo do compromisso. Entretanto, uma vez superadas as tensões internas, por meio da instalação do regime autoritário de 1937, pôde inaugurar uma fase de aprofundamento das transformações pelas quais o país já passava e assim avançar de forma acelerada na reorganização do Estado e da economia no país (FAUSTO, 1997).

Ao lado do clientelismo, o corporativismo emerge como “uma arma da engenharia política dirigida ao controle político, intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais” (NUNES, 2003, p. 37). Formalizado em leis e organismos, o corporativismo foi moldado com a finalidade de cooptar as classes sociais mais influentes. Paralelamente, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) se afirmava como instrumento de modernização do aparelho estatal e também inaugurava a prática do insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que introduzia elementos de universalismo de procedimento nos serviços públicos; exemplo disso foi a realização de concursos públicos. Sobremaneira, o processo de modernização e centralização estatal, levados a rigor pelo Estado Novo, devem-se às práticas corporativistas e insulares, que ao lado dos dispositivos autoritários permitiram a transferência para o governo federal de praticamente todos os recursos de controle político, até então lastrados em grande parte pelo clientelismo (NUNES, 2003), capilarizado pelo interior do país.

Tendo em vista a implantação do aparato de proteção social no período que antecede a CF/88, Santos (1979) julga ter havido dois períodos significativos na moldagem da política social brasileira: um que se estende de 1930 a 1943 e outro de 1966 a 1971. Draibe (1992) concorda que teria havido duas fases importantes de produção legal: uma de 1930 a 1945 e outra igualmente de 1966 a 1971.

Segundo Melo (1992), um aspecto relevante da origem Regime de Bem-Estar no Brasil é o protagonismo da burocracia estatal, tendo sido ela a comandar a elaboração e efetivação da agenda da política social. Antes que a democracia viesse a ser implantada, as políticas sociais foram montadas “de cima” pelo pessoal do Estado e atendendo aos requisitos contencionistas do Poder Executivo. Consequentemente, a cidadania social antecedeu a cidadania política e se processou apartada da reivindicação por participação nos processos decisórios. O resultado foi um formidável aparato de política social alijado de mecanismos de controle democráticos que tivessem capacidade de interferência na decisão, gestão e controle.

Hochman (2005) designa que um setor da elite burocrática formada pelo DASP constituiu a elite especializada que conduziu a montagem do primeiro aparato de proteção social. Ele a designa como sendo os Cardeais da Previdência que assumiu identidade coletiva universalista e tecnocrática em virtude de seu conhecimento técnico e foi capaz de imprimir ações devido a seu insulamento na arena política.

No ambiente institucional econômico, a característica mais marcante é o avanço da indústria, que ocorria com o patrocínio do Estado e sob o signo daquilo que se convencionou chamar de “nacional-desenvolvimentismo”. De acordo com Motta (2000), tal estratégia surge fundada na concepção de um Estado que atuaria planejando a industrialização e como agente econômico que forneceria os pilares necessários àquele processo. Neste marco, também se difundia a noção de que a solução para os problemas sociais seria a resultante da extensão do mercado formal de trabalho que se daria por meio da expansão da industrialização (LOBO, 2005).

Mesmo sem abandonar o setor agroexportador, o governo não tardou em criar subsídios e incentivos, além de comissões voltadas ao seu monitoramento mais efetivo, a prioridade se torna a industrialização (FAUSTO, 1997). O setor urbano exigia vultosos investimentos que não se encontravam disponíveis na esfera da iniciativa privada, por isso o governo somou à meta de regular a economia a função de montar a infraestrutura necessária, principalmente, pela criação de empresas de base (BRUM, 2002). Foi impulsionado pela ação estatal que o empresariado nacional pôde encontrar terreno fértil para se desenvolver,

passando a controlar quase a totalidade do mercado interno e tornando-se assim um ator mais robusto nas interações políticas e sociais.

De acordo com Fiori (1985), a estratégia econômica desenvolvida pelo pessoal do Estado pode ser abordada em cinco dimensões de ação que visavam promover a substituição de importações: 1) proteção à indústria nacional; 2) mobilização de fontes de financiamento para a indústria; 3) criação de infraestrutura básica para o desenvolvimento; 4) atuação como produtor em alguns casos, e; 5) controle do movimento operário. Dessa maneira, a resultante da interação entre empresa e Estado, tendo o segundo como ator mais relevante, é uma esfera externa a firma marcada por práticas protecionistas que otimizam o desenvolvimento de um empresariado nacional com relevante grau de autonomia em relação ao capital internacional.

Portanto, o ambiente político no qual a agenda social foi produzida tem como aspectos mais salientes a modernização do Estado, acompanhado pela intensificação do processo de centralização balizada pelo autoritarismo e o recurso à estratégia do corporativismo e do insulamento burocrático. Paralelamente, no ambiente econômico verifica-se a industrialização “bancada” pelo Estado sob a égide ideológica do nacional-desenvolvimentismo.

Neste contexto o ator mais relevante verificado é o governo que goza de elevado nível de capacidade. No leque de opções do chefe do Executivo, as políticas sociais são percebidas como forma de manter o controle e coesão sociais. Ele encabeça a coalizão que iniciou a montagem do *Welfare* brasileiro associado ao empresariado (DELGADO, 2001; DRAIBE, 1992), que não se opõe ao estabelecimento de políticas sociais se puder dispor do protecionismo de mercado oferecido pelo Estado nacional desenvolvimentista.

Uma elite burocrática que se formou no DASP e passou a compor a fração tecnocrática do pessoal do Estado e comandou o processo de elaboração e implementação da agenda social em acordo com as metas de desenvolvimento industrial e se antecipando na incorporação de pautas populares (MELO, 1990). Os trabalhadores são incorporados ao processo político por via do trabalhismo (BENEVIDES, 1989; SKIDMORE, 1996), o que praticamente anula sua autonomia neste período histórico.

Assim, sem contradizer os traços gerais da legislação trabalhista precedente, emergiu um sistema de estratificação ocupacional, definida por normas legais que Santos (1994) denomina de “cidadania regulada”, cujo formato interfere diretamente na dimensão da interação entre os atores, particularmente, entre trabalhadores e pessoal do Estado.

Na prática, o reconhecimento do direito à cidadania não se liga à noção de pertencimento à sociedade nacional, mas a um marco que o restringe apenas àqueles que se



apresentassem como ocupantes de uma determinada posição nas relações de trabalho, previamente reconhecida pela lei. Desta forma, a profissão torna-se critério para que o indivíduo pudesse ser amparado pelas políticas sociais e, neste caso, ficavam excluídos aqueles que se encontravam empregados em funções não reconhecidas, assim como os que estavam fora do mercado de trabalho e os trabalhadores rurais (SANTOS, 1994).

Pouco houve de negociação no processo de produção das políticas sociais sob a égide do governo Vargas. A agenda social focava centralmente a questão da legislação do trabalho e na política previdenciária, ao mesmo tempo em que se limitava a elaborar regulamentações que visavam prover determinado nível de prestação de serviços, particularmente, nos campos da educação e saúde (KERSTENETZKY, 2012).

No aspecto da conceituação da política social em geral, o padrão de proteção, produzido pelo pessoal do Estado, era seletivo no plano dos beneficiários; heterogêneo no plano dos benefícios e, fragmentado nos planos institucional e de financiamento (DRAIBE, 1992). No que concerne às relações de trabalho, Vargas buscou alcançar três metas: evitar que o movimento operário fosse protagonista na oposição ao regime; despolitizar as relações de trabalho e tornar os trabalhadores seus apoiadores. Isto foi alcançado pela repressão aos grupos organizados de base operária e por meio de concessões (MEDEIROS, 2001). Nesse sentido, o governo desenvolveu várias iniciativas, tais como: a criação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que controla o registro de sindicalizados e regulamenta os sindicatos e salários; a instituição da carteira de trabalho (SANTOS, 1994); a elaboração da legislação trabalhista; a intervenção direta nos conflitos de classes por meio da justiça do trabalho; a centralização das políticas de saúde e educação; e a estatização da previdência (MEDEIROS, 2001). Assim, na medida em que o *Welfare* vai ganhando contornos mais nítidos, o conflito passa da arena da luta aberta entre as classes trabalhadora e capitalista para outros planos político-formais que envolvem diretamente o pessoal do Estado.

De acordo com Delgado (2001), a consolidação do corporativismo e a predominância do pessoal do Estado na edificação do modelo de proteção social devem-se, em grande medida, ao caráter das organizações políticas dos trabalhadores que existiam na época. Elas apresentavam-se incapazes de ajudar a constituir uma identidade própria e unificada dos trabalhadores, assim como fracassou na articulação de alianças com outros atores, notoriamente, aqueles excluídos da cidadania regulada. A orientação que restringia a atividade política da Aliança Nacional Libertadora à perspectiva da tomada revolucionária do poder, impediu que esta pudesse agrupar os trabalhadores em torno de pautas de reivindicação que

permitissem uma presença efetiva nos debates que se processavam em torno do formato das políticas sociais. Tal orientação, que Delgado (2001) designa como sendo *putchista*, não apenas favoreceu a estratégia dominante do pessoal do Estado como também abriu a fenda para a emergência do discurso trabalhista que viria a desenvolver-se nas décadas subsequentes.

Acompanhando o processo de reestruturação da dimensão de conflito entre capital e trabalho e reforçando o poder do executivo, a partir de 1933, as CAP foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) (KERSTENETZKY, 2012). O processo de ampliação do escopo de atendimento, encontrava resistência entre trabalhadores que vislumbravam a possibilidade de erosão dos benefícios, mas que pouco podiam fazer para refreá-lo em um ambiente autoritário (SANTOS, 1994).

O caráter deste emergente sistema previdenciário se apresentava, essencialmente, meritocrático, posto que além de envolver a partição de recursos, os benefícios eram alocados de acordo com o valor individualmente contribuído (DRAIBE, 1992). Como os trabalhadores se apresentavam politicamente de maneira difusa, o seguro social foi montado sob a base da mesma coalizão que envolvia o pessoal do Estado e os empresários. Como já visto, a intenção dos primeiros era regular a cidadania e conter os trabalhadores; já os segundos ambicionavam participar da administração dos recursos, que poderiam ser convertidos em um fundo de investimento, que beneficiaria a própria indústria. Além disso, como o ambiente institucional econômico era caracterizado na esfera externa a firma por um mercado fechado, os empresários vislumbravam a possibilidade de repassar os custos com o financiamento do sistema de proteção para os consumidores acrescentando valor às mercadorias comercializadas (DELGADO, 2001). Desta maneira, mesmo as leis trabalhistas não levaram a uma oposição sistemática por parte do empresariado, uma vez que havia sido elaborada nos marcos de um mercado fechado e tivera o Estado como parceiro na acumulação; além do que, a legislação deixava margem para o contorno de certas imposições precariamente regulamentadas. Este é o caso da “estabilidade no emprego”, o qual os patrões poderiam burlar com a flexível alegação de “justa causa” (LOBO, 2005).

Conclui-se que, nas décadas de trinta e quarenta, o ambiente institucional político era caracterizado por um Estado que se tornava cada vez mais forte e centralizado, que agia em intercessão com um ambiente econômico, caracterizado pela emergência de uma economia industrial. É neste contexto que as políticas sociais que conformariam o Regime de Bem-Estar brasileiro começam a ser produzidas. Com evidente propósito contencionista, seu desenho é

centrado no trabalho o que configura um padrão de “reconhecimento” social que conformava uma modalidade específica de estratificação social baseada na cidadania regulada.

Portanto, neste período, o desenho característico do Regime de Bem-Estar nacional é tipicamente corporativista, tendo a clientela determinada pela inserção no mercado formal de trabalho. Os desafios mais relevantes legados para o período posterior à Era Vargas é a ampliação do escopo de atendimento, questão que se liga à necessária construção de um ambiente democrático.

Entre 1945 e 1964, o aspecto mais saliente do ambiente institucional econômico é a industrialização acelerada, que avança no processo de superação do modelo agroexportador e induz ao rápido processo de urbanização, transferindo o centro da economia do campo para a cidade.

Na esfera de circulação, verifica-se em todo o período, a partir da segunda fase do governo Dutra, a predominância de práticas protecionistas, orientadas pelos requisitos nacional-desenvolvimentistas. Com a finalidade de acelerar a substituição de importações, o Estado lança mão de forte intervencionismo, especialmente, pela regulação da economia e da criação de empresas estatais.

Neste contexto de configuração de mercado fechado, duas posturas são adotadas pelo Estado interventor, a primeira, com Vargas, objetiva criar os meios necessários para a expansão de empresas propriamente nacionais; a segunda, adotada a partir da edição da instrução SUMOC 113, cria procedimentos que induzem a instalação de empresas de capital associado que são acompanhadas pela extensão de investimentos externos. A classe dos capitalistas era predominantemente constituída por empresários do setor produtivo, entretanto, um aspecto importante, derivado dessa reorientação, é que em um espaço de tempo relativamente curto, a composição dessa classe passaria a demarcar uma divisão em duas frações relevantes: uma composta por empresários autenticamente nacionais e outra por associados, sendo que esta segunda se apresentava mais robusta financeiramente e, portanto, mais forte nas interações sociais.

As práticas produtivas derivadas da tipologia mecanicista de matriz fordista predominam na esfera de produção, o que cria as condições para a constituição de uma classe operária bastante desenvolvida, que tendia a se expandir acompanhando o acelerado processo de urbanização resultante do alargamento do setor industrial. No entanto, sua capacidade de ação ficou relativamente limitada por diversos motivos, tais como a estrutura sindical corporativista e a absorção da ideologia desenvolvimentista, que refreavam os setores

trabalhistas além da incapacidade de produzir alianças estáveis com outras classes ou frações, particularmente aquelas populares. No que se refere à elaboração das políticas sociais, um agravante foi à posição conservadora que algumas frações assumiram perante as propostas de centralização e universalização. Isto se dava com aquelas que se beneficiaram por institutos com melhores reservas financeiras. Quando tais limitações começaram a ser superadas pela radicalização das organizações sindicais, da mobilização de outros grupos populares e pela reorientação ao reformismo, operada no interior do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a ação militar impingiu o estrangulamento das organizações dos trabalhadores.

O ambiente institucional político é caracterizado por práticas relativamente democráticas, pelo menos no que pese a realização de eleições regulares e a existência de associações de classe e vida partidária. Os limites dessa democracia encontram-se nas fronteiras ideológicas, circunscritas pelos parâmetros determinados pela disputa que no plano externo conformava a Guerra Fria. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), principal força política autônoma da classe trabalhadora foi colocada na clandestinidade. Na ausência de um partido autêntico, o PTB assumiu o posto de principal referência da classe trabalhadora.

As regras constitucionais proporcionavam elevado poder ao Legislativo, em condições de intervir inclusive no orçamento (SANTOS, 1986). Conseqüentemente, para elevar seu nível de capacidade, os mais bem-sucedidos governos foram aqueles que manipularam mais adequadamente os quatro padrões institucionalizados de relação Estado-sociedade. Ou seja, os mandatos que lançam mão de práticas clientelistas e corporativistas, ao mesmo tempo em que criaram agências insuladas que coexistem com traços de práticas procedimentais universalistas (NUNES, 2003). Nos intervalos de estabilização que separavam duas crises políticas<sup>15</sup>, o Executivo manteve, ao longo destes anos, considerável poder de agenda, situação que favorecia principalmente a implementação dos imperativos que circunscreviam o processo de industrialização acima descrito.

Assim, estruturalmente, em termos de peso relativo dos atores, Executivo manteve relativamente alto seu nível de capacidade, enquanto os trabalhadores tornavam-se um ator importante nas interações sociais, posição derivada da industrialização de matriz fordista. Mas operava na maior parte do colapso temporal em tela nos limites do trabalhismo. Os capitalistas, por sua vez, transformam-se em uma classe mais poderosa, na medida em que a

---

<sup>15</sup> Suicídio de Vargas, a crise sucessória que precedeu a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira e a crise aberta pela renúncia de Jânio que se estendeu até o golpe de 1964.

indústria se torna o centro da economia e há acréscimo de poder à fração associada ao capital estrangeiro na mesma proporção em que as empresas multinacionais ganham espaço.

A agenda social permanece sendo conduzida, sobretudo, pelo pessoal do Estado que ao mesmo tempo gozava do reforço do Executivo e dos parâmetros de negociação próprios do corporativismo. No que diz respeito ao nível mental destes atores, verifica-se que, no leque de opções disponíveis que influenciam a tomada de decisão do pessoal do Estado, a necessidade de manter e modernizar as políticas sociais já introduzidas no período anterior é perceptível. A motivação provável é conferir legitimidade à ação do Executivo, particularmente no que concerne à orientação para a industrialização e realizar as aspirações da burocracia técnica. A síntese dessa associação é identificada no discurso desenvolvimentista que condicionava a resolução de problemas sociais ao crescimento econômico. Ou seja, para conquistar o apoio dos trabalhadores formais, o pessoal do Estado buscava consolidar e expandir as políticas sociais já existentes, circunscritas pelos parâmetros do corporativismo do regime de Bem-Estar em voga.

Esta noção de modernização foi na maior parte do tempo aceita pelos capitalistas que enxergava nas políticas sociais um meio de criar fundos que poderiam ser convertidos para o benefício do próprio setor industrial. Não por acaso, apoiavam-nas ao mesmo tempo em que exigiam participar do gerenciamento dos recursos previdenciários. Além disso, a proteção dada pelo governo ao setor, originava uma configuração de mercado fechado, o que dava segurança aos capitalistas para custear políticas públicas sociais, posto que vislumbassem as condições de repassar custos nas transações comerciais que se operavam no mercado interno (DELGADO, 2001).

Por fim, os trabalhadores se apresentaram divididos entre os que apoiavam a centralização e uniformização, sugeridas pelo pessoal do Estado, e aqueles ainda contidos pela percepção de que a expansão de garantias sociais em geral poderia lhe custar à redução de benefícios em particular. Ou seja, os trabalhadores organizados que não haviam alcançado o patamar de benefícios daquelas categorias contempladas por institutos mais robustos, apoiava os desígnios universalistas, enquanto aqueles que já podiam contar com serviços relativamente mais atraentes percebiam riscos em tal processo, uma vez que temiam ter de dividir os recursos que dispunham até então com outras categorias. Este complicador só pôde ser superado ao final do período analisado. As mudanças foram dificultadas em razão da rejeição dos segmentos mais organizados.

A coalizão responsável pela elaboração da agenda social é composta pelo pessoal do Estado e pelas lideranças trabalhistas. Os empresários ficaram de fora desta aliança que operava nos institutos e comissões que discutiam e implementavam as políticas sociais, e não exerceram poder de veto devido as expectativas acima expostas. Por boa parte do tempo, o pessoal do Estado apresentava propostas mais próximas ao universalismo que os trabalhadores confrontados às complicações acima descritas. Mas, ao final, a fração da classe que apoiava a centralização, uniformização e extensão de direitos triunfou. Mesmo assim, esses trabalhadores não puderam ter tempo de avançar em aliança com outros setores populares no estabelecimento de uma agenda mais ampla de políticas sociais, uma vez que acabaram confrontados à intervenção militar, em 1964. Um efeito periférico à radicalização do movimento operário no crepúsculo do breve período democrático foi o recuo do empresariado, que passou a adotar uma postura conservadora avessa às políticas sociais.

#### 4.3 REGIME EM TRANSIÇÃO (1964-85)

Ao longo do regime militar, o aspecto mais saliente do ambiente institucional econômico é a conclusão do processo de substituição de importações que torna o Brasil um país, de fato, industrializado e transfere, definitivamente, o eixo econômico do campo para a cidade.

Na esfera de circulação, a configuração de mercado resultante da interação entre a firma e o Estado permanece fechada, ao passo que se verifica a manutenção das práticas protecionistas, orientadas pelos postulados nacional-desenvolvimentistas que já predominaram no período anterior. Agências econômicas poderosas, indústrias estatais de base, grandes complexos do setor de bens de consumo duráveis, assim como empresas e empreiteiras satélites nacionais e multinacionais se solidificaram e se expandiram de forma acelerada ao longo do período. O governo investiu pesadamente em obras de infraestrutura, atraiu vultosas quantidades de financiamentos estrangeiros e expandiu o setor tecnológico, o que propiciou produzir o suporte à constituição de um robusto parque industrial. Na composição da classe capitalista, a fração composta por empresários associados se tornou, definitivamente, a mais relevante.

No fundo, o ambiente institucional político é caracterizado por práticas autoritárias. Ou seja, bloqueio da livre manifestação de pensamento e opinião, eleições semicompetitivas e restritas ao legislativo e municípios “não estratégicos”, bipartidarismo e sobreposição do Executivo sobre o Legislativo. A decisão passa a ser quase que exclusiva do pessoal do Estado que nesta época tem como configuração a elite política civil-militar, tecnocracia e intelectualidade orgânica bastante influenciada pela doutrina da segurança nacional e equivalências. Ainda que os métodos derivados da tipologia mecanicista de matriz fordista continuassem sendo maioria na esfera de produção, o que tornava a classe operária cada vez mais numerosa e potencialmente poderosa, sua capacidade de ação ficou totalmente comprometida pelos dispositivos repressores constituídos pelo regime de exceção. O corporativismo sindical foi preservado, tendo sido reforçado o aspecto do controle governamental. Algumas tentativas de mobilização que ocorreram foram reprimidas.

Neste contexto, no que diz respeito ao peso relativo dos atores, o pessoal do Estado alcançou elevado nível de capacidade por meio dos mecanismos autoritários que ganhavam alguma margem de legitimidade pela manutenção de espaços políticos semicompetitivos, tais como alguma organização partidária e eleições, assim como serviços públicos e a melhoria das condições da classe média, principal sustentáculo social do regime. Paralelamente, os trabalhadores foram mantidos à margem das articulações sociais, enquanto os empresários dispunham de meios “informais” de acesso às arenas decisórias do governo.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se que no leque de opções disponíveis que influenciam a tomada de decisão do pessoal do Estado, dominado pelos setores militar e tecnocrático, a política social figura como mais um meio de conferir legitimidade ao autoritarismo. Essa necessidade aumenta quando outros Estados e agências estrangeiras passaram a fazer denúncias sistemáticas dos excessos cometidos, quando se evidenciava a prática de tortura. Paralelamente, o empresariado permanecia suscetível a aceitar as políticas sociais devido, especialmente, à certeza de poder repassar os custos de financiamentos das mesmas para o mercado consumidor na forma de acréscimo de preços.

O resultado da ação do pessoal do Estado, apoiado pelos empresários, é a extensão e complexificação das políticas sociais concretizadas no período. A previdência mantém seus traços corporativos e meritocrático por depender de contribuição e manter excluídos os indivíduos que não são incorporados ao mercado de trabalho formal. É certo que os benefícios foram estendidos para outros segmentos, tais como os empregados domésticos, autônomos e os trabalhadores rurais. Entretanto, este traço de universalização coexiste com a introdução da

previdência complementar, que possui característica excludente, reforça seu perfil original e aumenta a participação da iniciativa privada no provimento de serviços sociais. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo voltado também para os trabalhadores formais, representa a introdução de mais uma política com características corporativas, de maneira diferente o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) que introduz elementos de universalismo. A saúde talvez seja o caso mais contraditório, pois ao mesmo tempo em que se torna público-universal na cobertura, contém fortes traços de privatização na execução por envolver parceria entre setor público e complexo médico-hospitalar privado.

Como exemplos de políticas focalizadas, que foram implantadas na época, têm-se aquelas voltadas ao saneamento e alimentação. Nessa perspectiva, o Funrural constituiu um claro avanço no sentido de superar os limites da “cidadania regulada”. Também uma política de habitação se desenhou por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), embora, de acordo com as bibliografias consultadas, não tenha resultado em impactos efetivos. Embora o traço dominante permaneça sendo o corporativo, ao final do regime militar constata-se que as políticas sociais criadas no período, que se somaram àquelas já implantadas nas décadas anteriores, incorporando pequenas modificações, foram variadas e acabaram por conformar e consolidar um *Welfare State* complexo, híbrido e singular.

#### 4.4 O HÍBRIDO REGIME DE BEM-ESTAR NACIONAL (1985-1989)

Na virada dos anos setenta para os oitenta, em meio à crise mundial em parte em função do choque do preço do petróleo, o Brasil passava por duas outras crises simultâneas: uma econômica, sobretudo decorrente do esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista<sup>16</sup>, e outra política, resultante do colapso do regime autoritário, que se processa nos marcos da transição “lenta e gradual”.

Na década de oitenta, o ambiente institucional econômico era afetado pela estagnação no crescimento e pela corrosão inflacionária acelerada. Para Diniz (1997b), a situação se expressava na elevação dos índices de endividamento, recessão, desemprego e descontrole de

---

<sup>16</sup> Sobre as origens da crise econômica dos anos oitenta, ver Castro e Souza (1988), Fiori (1985), Brum (2002), Motta (2000), Lamounier (1990) e Tavares e Melin (1997).



preços. Neste contexto, o Estado padecia da incapacidade de manter as condições de financiamento do antigo padrão de industrialização, gerando, conseqüentemente, simultâneo esgotamento do modelo de desenvolvimento, da modalidade de intervenção estatal e dos seus parâmetros ideológicos.

Na esfera de circulação, a resultante da interação entre Estado e firma foi a manutenção de práticas protecionistas que naquele momento passavam a encontrar oposição externa. Parte das potências capitalistas e das agências internacionais mais influentes requeriam a superação dos termos do pacto de Breton Woods e exigiam medidas desregulamentadoras que favorecessem uma outra modalidade de inserção internacional, baseada no livre mercado. Argumentavam que o imperativo da estabilização econômica interna só poderia ser alcançado mediante a redução da presença do Estado na economia e de reformas que resultassem em aumento da competitividade nacional (MOTTA, 2000). Entretanto, no contexto da década de oitenta, poucas medidas foram adotadas neste sentido, mantendo-se, portanto, a configuração de mercado fechado e o ativo intervencionismo estatal. Apenas na década subsequente, mudanças mais substantivas seriam efetivadas, como se verá no próximo capítulo.

No que diz respeito à infraestrutura, houve a consolidação e manutenção de larga predominância das empresas estatais, enquanto que, no campo da produção de bens de consumo, o setor mais proeminente permaneceu sendo aquele vinculado ao capital estrangeiro. Conseqüentemente, entre os capitalistas manteve-se a predominância do segmento constituído por empresários do setor produtivo, cuja formatação preservou como fração mais proeminente a composta por empresários associados ao capital estrangeiro.

Os avanços da industrialização, operados pela conclusão do processo de substituição de importações e a consolidação das práticas produtivas derivadas da tipologia mecanicista de matriz fordista, alteraram permanentemente a configuração da estrutura ocupacional. Foi herdado dos anos setenta grandes concentrações industriais, que envolviam uma considerável quantidade de trabalhadores, um mercado de trabalho altamente inclusivo e relativamente formalizado. Tais condições favoreceram a ampliação das bases sindicais, do potencial poder de barganha dos trabalhadores industriais e da sua capacidade de mobilização. As dificuldades para passar à ação prática não eram encontradas nas próprias condições da classe, mas nas do ambiente político ainda caracterizado pelo autoritarismo. Para a irrupção da ação foi necessário que as condições se tornassem irresistíveis e foi o que efetivamente se deu ao final da década de 1970.

A partir do ABC paulista, o movimento operário foi vigorosamente reativado com as greves que rapidamente se espalharam pelo país e se alastraram entre diversas outras categorias profissionais. A classe operária era impulsionada à agitação devido à situação criada por mais de uma década de arrocho salarial e seus efeitos negativos sobre o nível de consumo familiar. Tratava-se de enfrentar a ditadura para ver atendidas as reivindicações que vieram se acumulando. Porém, seus desdobramentos políticos foram ainda mais impactantes que as conquistas econômicas alcançadas de imediato.

A mobilização operária produziu uma renovação na estrutura sindical. A direção das greves buscava romper com os resquícios corporativistas e com as lideranças tradicionais “cupulistas”, tanto as identificadas com o trabalhismo como aquelas ligadas aos comunistas. De acordo com Costa (1995), o novo sindicalismo buscava uma identidade com os trabalhadores “chão de fábrica”, propondo para isso, uma modalidade de organização mais horizontalizada, que permitia aos trabalhadores individualmente terem espaços mais democráticos de participação e serem mais ativos nas decisões. Um dos aspectos mais salientes era a perspectiva de tentar estabelecer organismos nas frentes de trabalho, como as comissões de fábrica.

Este se autodefinia como sendo “novo”, por ser formado com base em uma nova metodologia e ser composto por militantes mais jovens, que não haviam sido moldados na estrutura sindical corporativista.<sup>17</sup> Em linhas gerais, os combativos propunham: negar qualquer tipo de pacto social com os patrões e governos, autonomia em relação aos partidos e ao governo, fim do imposto sindical, renovação da estrutura sindical presa ao MTE, desmontar o corporativismo, atrelar-se apenas às reivindicações da classe, organizar os sindicatos pela base. A fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi o ponto alto no processo de afirmação deste sindicalismo também definido como autêntico (RAMALHO; SANTANA, 2001).

No mesmo contexto, surgiram diversas outras organizações populares, tornando a sociedade mais ativa na reivindicação e defesa de seus interesses. Suas pautas envolviam a conquista e manutenção de direitos civis, políticos e sociais. Eram agitadas exigências ligadas às áreas da saúde, educação, moradia, reforma agrária, distribuição de renda, dentre outras;

---

<sup>17</sup> Existe um debate em torno do poder de alcance desse discurso renovista. Para alguns autores, há mais continuidades que rupturas entre velho e novo sindicalismo, alguns deles veem o velho sindicalismo como sendo uma etapa necessária para os trabalhadores atingirem a autonomia organizacional. Polêmicas à parte, centrar-se-á, no presente trabalho nos aspectos que acenam para a renovação sem aprofundar nas controvérsias.

também trazia ao centro dos debates políticos e acadêmicos temas relativos à discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia, meio ambiente, violência e direitos humanos.

Algumas organizações se destacam neste período, tais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento Contra os Loteamentos Clandestinos, Movimento dos Moradores de Favelas, Movimentos dos Mutuários do BNH e Clubes de Mães (LOBO, 2005); além destes, são reforçados as Comunidades Eclesiais de Base, Pastorais Populares das Igrejas, Movimento Feminista, Movimento Negro, o Movimento Sanitarista, dentre outros (DURIGUETO, 2003). Houve também intensas agitações e mobilizações de rua tais como a campanha pela anistia. E também, nesta época, ocorreu a reorganização partidária e sindical, e, ainda, a realização de eleições diretas para governadores de estado. O caminho da redemocratização evidenciava-se como irreversível e teve como ponto mais elevado a campanha pelas “Diretas Já!”.

A relativa unidade e combatividade dos grupos populares se devem, pelo menos em parte, à capacidade das lideranças emergentes, sobretudo as egressas do novo sindicalismo em produzir alianças com outros segmentos por meio da efetivação da estratégia de incorporar reivindicações mais amplas ao conjunto de suas próprias pautas.

Uma expressão da relevância política alcançada pelos atores sociais localizados no campo do trabalho é a criação do PT. A agremiação fundada em 1980 teve sua origem e composição caracterizados pela incorporação de uma considerável multiplicidade de frações de classe, bem como de segmentos da esquerda marxista, esquerda católica e intelectualidade progressista. Rapidamente o PT tornou-se o principal partido identificados com os movimentos emergentes e protagonista da esquerda nacional<sup>18</sup>.

O ambiente institucional político era caracterizado ao longo da primeira metade da década pela ininterrupta extensão de práticas liberalizantes. Em 1985, o autoritarismo foi definitivamente superado nos quadros da Lei da Anistia que se traduzia, na prática, em um pacto de silêncio que evitaria a investigação dos crimes cometidos por agentes do Estado ao longo do regime militar.

A transição ocorreu não apenas sob uma crise econômica, mas também sob os desígnios da complexa transição e de uma crise do próprio Estado. Esta derivava das práticas dominantes no período anterior, algumas das quais deixaram herança permanente no ambiente institucional político. De acordo com Diniz (1997b), as múltiplas agências cujas jurisdições se sobrepunham umas às outras, corroboraram para a fragmentação da autoridade estatal e

---

<sup>18</sup> No capítulo 7 a origem e características do PT será retomado.

geraram uma selvagem competição interburocrática. O grande poder do Executivo Federal e suas barganhas clientelistas acabaram consolidando a prática das nomeações que se impunham sobre critérios técnicos ou meritocráticos. Ao longo do tempo, o emprego da estratégia de insulamento burocrático acabou dificultando a superação de limitações institucionais, uma vez que servia para contornar, e não para resolver os problemas de ordem implementativa, enquanto o modelo corporativista de intermediação de interesses afetou as regras de competição política, atrelando atores sociais diretamente a agentes de governo e não à estrutura partidária.

Ainda segundo a Diniz (1997b), como o Estado precedeu as disputas entre os atores, incorporando-os e se tornando o árbitro de suas relações, os partidos políticos jamais alcançaram plenamente sua função de interlocutor de interesses. Restritos a competição eleitoral, as demandas que nascem na sociedade alcançam diretamente a esfera decisória do Estado sem antes passar pelo filtro político-ideológico que poderiam ser os partidos. Além de enfraquecer as agremiações, esse traço também contribuiu para o aprofundamento da fragmentação do Estado, em que cada uma de suas partes passa a ser colonizada por interesses particulares. As características do sistema político serão abordadas com mais atenção no próximo capítulo no qual se poderá identificar o formato específico tomado pelas instituições políticas no período posterior ao período militar, por enquanto pretende-se apenas verificar os principais elementos que interferem na capacidade de ação do governo transitório encabeçado por José Sarney.

No período que vai de 1985 a 1990, o ambiente institucional político era caracterizado, por um lado, pelos requisitos de poder concentrados na presidência mantidos até a CF/88. Por exemplo, Sarney ainda podia valer-se de certos instrumentos, tais como os decretos-lei. Por outro, as dificuldades econômicas, a identificação do Estado com o autoritarismo preexistente e os problemas derivados da própria conjuntura transitória levaram o Executivo Federal a deparar-se com uma sensível redução de sua capacidade de negociar a agenda. Isto é agravado pela presença de um político conservador e identificado com o regime que se colapsava à frente da presidência, da falência dos sucessivos planos de estabilização e da ascensão dos movimentos popular e sindical que se mantiveram, na maior parte do tempo, mobilizados e tecendo críticas de conjunto aos atos do governo.

Conseqüentemente, no que concerne ao peso relativo dos atores, percebe-se que o governo gozou de baixo nível de capacidade, sobretudo a partir de 1987, após o insucesso do Plano Cruzado I. A restrição de sua capacidade de ação autônoma e autorreferenciada limitou

o presidente a administrar as coações resultantes da crise econômica e aquelas que vinham da sociedade. Além destas, a pressão sistêmica se amplificava, na medida em que o Executivo retardava as medidas requeridas para a abertura econômica, e investia em estratégias heterodoxas de estabilização monetária.

No que concerne às políticas sociais, há controvérsia quanto aos avanços percebidos nos anos imediatamente anteriores à CF/88. Na visão de alguns as tentativas de modificar o formato das políticas sociais no período, não alterava seu padrão dominante, mas expressava apenas uma modificação de natureza conjuntural afeitas ao contexto de dificuldades políticas. Já na análise de Draibe (1992), o breve lapso de tempo que vai de 1985 a 1988 demarca o que chama de “reestruturação progressiva”, cujo principal feito foi introduzir novidades que se consolidariam na CF/88.

Para minimizar a oposição social, e ao mesmo tempo convergir para as ações requeridas por organismos internacionais, o governo acatou as propostas que vinham sendo feitas pelo Banco Mundial (BM), de incorporar práticas participativas ao planejamento de ações públicas. Também por motivações ligadas ao problema da legitimação foi que o governo aderiu às propostas que objetivavam o aperfeiçoamento da legislação social e a criação de novos programas com perfil focal com capacidade de, pelo menos, amenizar dilemas mais emergenciais, sobretudo ligados aos problemas da fome e pobreza. No leque de opções disponíveis que condiciona a tomada de decisão do Executivo Federal, era relevante a necessidade de modernizar e introduzir novas políticas sociais. Em um país internacionalmente reconhecido pelos alarmantes níveis de pobreza e desigualdade, a estratégia era, provavelmente, buscar usar a agenda social como meio para incrementar sua legitimidade, estratégia que se torna mais relevante em uma conjuntura de crise econômica e desgaste político.

Entretanto, as opções do Executivo não eram facilitadas pela conjuntura. As ações requeridas para a área sociais se chocavam com os imperativos de “austeridade” necessários para conter a crise econômica. Isso explica a opção do governo por uma agenda predominantemente focalizada em temas e extratos mais carentes. Alegava-se que uma escolha diversa, voltada à extensão de direitos, no que pese o maior incremento em legitimidade, poderia incorrer em graves problemas fiscais.

O diagnóstico governamental, foi em grande medida elaborado em comissões compostas por membros do Executivo, Legislativo e representantes da sociedade, que propunham reformas nos campos da educação, previdência social, habitação, assistência

social, alimentação, nutrição, saúde, dentre outras (SOARES, 2001). As propostas produzidas centravam preocupação, sobretudo, nos indicadores mais alarmantes, bem como nas deficiências das políticas sociais até então adotadas.

Da parte do Executivo houve, como dito, preferência por políticas compensatórias. Programas nas áreas de nutrição e alimentação já existentes se somaram a novos, tais como o Programa de Leite para Crianças Carentes, o Programa de Alimentação Popular e o Programa de Medicamentos e Imunobiológicos, boa parte destes envolviam a participação de organizações da sociedade.

Não obstante, a inclinação mais favorável a uma agenda preferencialmente compensatória, o governo promoveu avanços bastante consideráveis relacionados à extensão do escopo dos direitos sociais, de maneira que as iniciativas compensatórias foram acompanhadas por reformas setoriais na área social e por medidas diversas, adotadas em outros setores, como as da educação, saúde, construção assentamentos agrários e geração de emprego. A descentralização na execução e controle das políticas sociais era uma antiga reivindicação, que também começava a ser materializada, neste período, como requisito de sua democratização. Outra dimensão importante de mudança diz respeito à inflexão do discurso oficial, que por décadas, condicionava o desenvolvimento social ao crescimento econômico (SOARES, 2001).

A tônica da agenda social se deu a despeito das preferências do governo Sarney. Não é exagero afirmar que o Executivo perdeu o controle da agenda social quando esta passou para o legislativo, no âmbito da Assembleia Constituinte (MELO, 1992). Mesmo que seu caráter não exclusivo permitisse ao governo buscar exercer influência, por meio de estratégias diversas que vão da reedição de típicas práticas de barganha entre Executivo e Legislativo à fidelidade da bancada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao Palácio do Planalto, ainda assim, aos olhos dos parlamentares, o poder abalado do Executivo contrastava com a mobilização social que exigia reformas. A multiplicidade de temas relacionados a dimensões diversas e o fato da decisão ser tomada em um ambiente democrático marcado pela retomada recente da competição política, relativizava o poder do Chefe do Executivo perante a mobilização de diferentes setores populares organizados. Para militantes e intelectuais reformistas, a constituinte se apresentava como uma “janela de oportunidade” para reformas sociais mais profundas.

Conforme já destacado, os trabalhadores emergiram do autoritarismo fortemente mobilizados, tornando-se um ator fundamental nas interações sociais que passavam a

processar-se no contexto da redemocratização. Suas organizações mais expressivas não participaram de coalizões que envolvessem o pessoal do Estado ou os capitalistas; de maneira que seu poder acabou por expressar-se no conflito engendrado pelas lutas populares. A posição contrária a qualquer “pacto social” demonstra a indisposição da CUT ao diálogo com ambos os atores, enquanto as posições adotadas pelo PT, expressas nas plataformas apresentadas nas eleições que disputava, no voto contrário a ambos os candidatos que se confrontaram na eleição no colégio eleitoral e na recusa em assinar a CF/88, evidenciava sua radicalização.

Nos primeiros anos, o peso eleitoral do PT era diminuto (DINIZ; BOSCHI, 1989), de maneira que ganhava relevo a opção de mostrar força por meio da expansão de sua rede de relações com as organizações da sociedade. Ao mesmo tempo as novas entidades dos trabalhadores, sobretudo a CUT, estendiam suas pautas para além das reivindicações imediatas e a exigência por políticas públicas aparecia como meio de aproximação com outros setores da sociedade. Na prática, este quadro se expressa na luta coordenada pela democracia, pela extensão das conquistas até então limitadas nas fronteiras da cidadania regulada e pela universalização das políticas e direitos sociais (LOBO, 2005). Tais plataformas teriam seu lugar na arena da Assembleia Nacional Constituinte; fosse pela atuação dos poucos deputados identificados com os trabalhadores, fosse pela pressão nas ruas, o fato é que a unidade constituída por trabalhadores e populares empurravam a seguridade social a um patamar mais amplo.

A relevância política dos empresários também foi ampliada. De acordo com Diniz e Boschi (1989), desde os anos cinquenta, os empresários se habituaram ao acesso direto às arenas decisórias do Executivo, dificultando que suas organizações se tornassem verdadeiros interlocutores de seus interesses de classe. Nos anos iniciais da República Nova os elos com a tecnoburocracia permaneceram e foram até reforçados, adaptando-se ao novo ambiente político. Contudo, nos anos oitenta suas entidades assumiram um papel político mais ativo, a começar pela Federação dos Industriários de São Paulo (FIESP) que, na prática, se apresentava mais poderosa que a própria Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A coalizão entre empresários e o pessoal do Estado se evidenciou especialmente nas arenas decisórias da economia e na afinidade apresentada em boa parte dos temas debatidos na constituinte. Ambos se opuseram a diversas demandas apresentadas pelo movimento sindical, tais como a jornada de 44 horas (DINIZ; BOSCHI, 1989). Entretanto, no que tange aos direitos sociais, no geral, não impuseram forte resistência. Na verdade, não a encaravam

como uma ameaça, desde que pudessem contar com a manutenção do mercado fechado. Do seu ponto de vista, o mais importante era preservar o controle no interior da firma e que os gastos fiscais adicionais demandados pelo custeio das novas políticas pudessem ser repassados ao conjunto dos consumidores (DELGADO, 2001).

Como realçado anteriormente, a maioria dos deputados constituintes eram identificados com o governo Sarney, sendo que boa parte destes conformou o poderoso “Centrão” que, de acordo com Souza (2003), constituía um bloco suprapartidário de perfil ideológico liberal-conservador que reagiu ao poder de deliberação da comissão de sistematização buscando limitar o escopo das transformações (DINIZ; BOSCHI, 1989).

Este foi o cenário no qual se processaram os trabalhos da Assembleia Constituinte. O desenho final da Carta Magna introduzia novas atribuições ao Estado, deu forma a um novo elenco de políticas sociais determinava fontes de financiamento para estas. Para Soares (2001), a redemocratização, a crise econômica, a intensa pressão popular e a presença de forças progressistas na arena política em geral e na Assembleia Constituinte em particular impulsionam a alteração do desenho das políticas sociais. Neste aspecto conseguiram se sobrepor ao Centrão, embora em outros, o grupo conservador foi mais bem-sucedido.

Kerstenetzky (2012) avalia que a história de “longa duração” do EBES no Brasil atesta a lenta, descontínua, porém, inexorável expansão dos direitos sociais entre 1930 e 1988. Na caracterização realizada pela autora, a CF/88 veio marcar o divisor entre um período designado como universalismo básico e lançar as bases para iniciar o período de universalismo estendido.

A CF/88 define que seriam direitos sociais: a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados.

Com relação às políticas regulatórias ligadas aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, foram estabelecidas a estabilidade para o servidor público, jornada de 44 horas, proibição de turnos ininterruptos com mais de 6 horas, elevação do valor das horas extras trabalhadas, criação do adicional de 1/3 do salário para férias anuais, aumento da licença maternidade, criação da licença paternidade, lançamento das bases do seguro-desemprego, a participação nos lucros e até, em certas condições, na gestão de empresas. No que diz respeito à organização dos trabalhadores, as lideranças ganham proteção, o direito de greve foi ampliado e os sindicatos ganham autonomia ao se eliminar o controle estatal, ainda que a unicidade e o imposto sindical, traços do corporativismo pré-existente, tenham sido mantidos



(DELGADO, 2001). A instituição da proteção contra a demissão arbitrária ficou restrita ao campo dos princípios, bem como a organização da categoria por local de trabalho não foi muito além do texto.

Uma modificação fundamental foi a elaboração do capítulo denominado “Seguridade Social” que conformava a articulação entre as políticas de previdência, saúde e assistência social. No art. 194, a Seguridade Social é conceituada como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Seu orçamento possuía três fontes: o orçamento da Seguridade Social, composto pelas contribuições previdenciárias, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); o orçamento de investimento das estatais e por recursos do orçamento fiscal.

O Sistema Previdenciário composto por três partes. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), organizado com base na repartição simples e obrigatória para patrões e empregados e cobrindo os trabalhadores da iniciativa privada. Alguns grupos de indivíduos foram incluídos no sistema sem que tivessem contribuído, esta cota deveria ser financiada por repasses do Tesouro. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), por sua vez, beneficia os servidores públicos em cada ente da federação, são organizados com base na repartição entre governo e servidor e sua administração é montada com certa autonomia nos Estados e Municípios. O terceiro componente é o Regime de Previdência Complementar (RPC), voltado aos trabalhadores da iniciativa privada com o propósito de ofertar recurso extra para indivíduos que fizeram depósitos progressivos. Este regime era administrado por fundos de pensão.

Segundo a nova formulação, a previdência, mesmo mantendo seus traços originais, instituiu princípios universalistas e redistributivistas e introduzia a participação social, além da diversificação de suas fontes de custeio.

Orçamento da Seguridade Social financiava os benefícios. Suas fontes são as contribuições em folha de pagamento de empregados e empregadores, a COFINS e CSLL. Ao lado, os recursos obtidos com as contribuições PIS/PASEP financiam o seguro-desemprego e programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O modelo de assistência à saúde foi estruturado especialmente a partir dos anos sessenta quando houve a unificação dos Institutos e a assunção desta como parte da política previdenciária do Estado. Como visto, nas condições de funcionamento do Regime de Bem-

Estar de perfil corporativista, o direito à saúde se encontrava subjacente à inserção no mercado de trabalho. A forma de provisão, como demonstra Menicucci (2007), seguiu a estratégia de reforçar equipamentos privados em detrimento da montagem de uma estrutura pública. O Estado atuava, principalmente por intermédio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), como comprador de ampla gama de produtos e serviços. A privatização da prestação dos serviços de saúde resultou na institucionalização de atores e interesses que influenciaram a trajetória posterior da política pública. Também nesta época se consolidaram os convênios entre empresas e prestadores de serviços mediante a subsídio público. Este fato reforçou os planos privados e o complexo médico-empresarial que também se tornou componente de veto às mudanças que pudessem abalar os interesses incrustados no setor de saúde.

O Centro de Estudos Brasileiros de Saúde (CEBES), surgiu em 1976 e se tornou “um intelectual coletivo, capaz de reconstruir o pensamento em saúde” (PAIM, 2007, p. 75). A partir dele foi reforçado o contraponto à privatização da política de saúde assim como foi desenhada uma nova leitura sobre o setor. A partir da CEBES surge o Movimento Sanitário, sua origem remonta aos Departamentos de Medicina Preventiva que criticava o modelo vigente à época, focado na medicina curativa e mercantilizada. Na esfera acadêmica, o novo movimento bebia nas práticas da medicina tradicional e comunitária e dialogava com as perspectivas acadêmicas marxista e estruturalista. Ao mesmo tempo em que estabelecia uma teoria social da saúde, opunha-se à medicina preventivista liberal e a abordagem racionalizadora técnica (SCOREL, 2008).

Nos anos do governo Geisel, os sanitaristas começaram a integrar importantes postos na burocracia sendo incorporada ao pessoal do Estado e passando a influenciar na condução da política de saúde. Porém, foi com o reerguimento do movimento popular e sindical, no início dos anos oitenta, que o grupo se tornou referência no debate político sobre o modelo de saúde que deveria ser implantado no período da redemocratização. A influência dos sanitaristas introduziu algumas das dicotomias que se cristalizaram nos debates que se desenvolveram em torno do tema e que encontram o apogeu nos debates da constituinte: público *versus* privado, equidade *versus* desigualdade, participação *versus* tecnocracia, descentralização *versus* centralização, democracia *versus* autoritarismo.

No processo de redemocratização, a CEBES, como centro difusor das ideias sanitaristas, se aproximou do movimento operário e popular, criando um bloco favorável às

reformas no sistema de saúde que iriam se tornar hegemônicas no curso da década. A adesão do movimento operário, notoriamente das entidades alinhadas com o novo sindicalismo, foi possível sobretudo devido às mudanças anteriormente realizadas no Regime de Bem-Estar. Como os institutos foram unificados no período militar, a resistência anterior, exercida pelas categorias contempladas pelos institutos que ofertavam benefícios mais atrativos, foi desbaratada. De maneira que não havia motivo para resistir a reformas universalizantes. Isto posto, a disposição de constituir um bloco político junto com o movimento popular, favorecia a adesão das organizações do movimento sindical às teses desta natureza, mais simpáticas às massas desvalidas.

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, organizada sob a hegemonia das teses sanitaristas, foi realizada em 1986 e lançou a proposta de um SUS, apartado da previdência, com arcabouço institucional próprio e fonte de custeio independente de contribuição tripartite. A proposta trazia como princípios ser um sistema: público, universal, descentralizado e baseado no controle social. Ressalta-se que o “público” não supõe que o serviço devesse ser prestado necessariamente por servidores e equipamentos público-estatais. A 8ª Conferência foi bem-sucedida por duas outras iniciativas afins. No contexto do governo Sarney, foram criadas a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRs) e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), e estes lançaram as bases para o que viria a ser o SUS.

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, os sanitaristas intervieram ativamente nos debates com base nas teses aprovadas na 8ª Conferência. O grupo exerceu forte influência na elaboração do capítulo que tratava do novo desenho da saúde pública. A proposta agrupou segmentos da academia, movimento popular, profissionais e políticos. Este agrupamento possuiu importante representação na Assembleia, mas precisou enfrentar um bloco de constituintes afinados ao complexo médico-hospitalar privado já instalado no país.

Além do apoio obtido na sociedade e entre diversos movimentos populares os sanitaristas encontraram aliados no Congresso. Entre os partidos que aturam afins aos sanitaristas estão, parte do PMDB, PSDB, PT, Partido Democrático Trabalhista (PDT), PCB e PCdoB, enquanto os setores mais afinados com os interesses dos prestadores privados, tiveram como porta vozes os partidos que compunham o Centrão (parte do PMDB, PTB, Partido Democrático Social [PDS] e Partido da Frente Liberal [PFL]).

O Centrão logrou êxito em preservar os interesses do setor privado alterando o anteprojeto em dois itens: no artigo 230 substituindo a responsabilidade exclusiva do Estado

com a assistência à saúde pela possibilidade da intervenção privada no setor por meio de contratos e convênios com o poder público e no art. 231 que inclui no Sistema Público apenas os serviços públicos, deixando margem para a atuação de empresas privadas no setor.

Na verdade, a atuação do Centrão converge com os efeitos institucionais do sistema de saúde progresso limitando mudanças. Na visão de Menicucci (2007), a reforma sanitária definida na CF/88 foi um processo de inovação limitada. Ela resultou da confluência de fatores endógenos e exógenos à própria política. A democratização e a crise econômica que afetava inclusive os serviços de saúde, permitiu que o ator portador de uma proposta inovadora ganhasse espaço nas articulações políticas que desaguaram na Constituinte. Entretanto, no processo e construção do texto constitucional, as ideias inovadoras foram “filtradas” pelas instituições vigentes. O ambiente da constituinte, como já visto, composto por maioria conservadora sob pressão da massa popular capitaneada por pautas progressistas, favoreceu uma solução de compromisso que fazia convergir a proposta reformista com os interesses consolidados. De acordo com a autora, a Constituição, bem como as legislações posteriores, acabou por lançar as bases de um sistema que desenvolveu uma dupla trajetória: serviços públicos, em parte providenciados por equipamentos privados, e contratação de planos privados pelos usuários.

Ao final, a CF/88 estabeleceu a saúde como um conceito amplo tornando-a um direito mais abrangente que o acesso aos serviços médico-hospitalares. Na verdade, determina a saúde como um direito de todos sendo garantida sua oferta pelos três níveis de governo, prevendo descentralização, e participação popular. Os arts. 196 a 200, estabeleceram o desenho do SUS previsto para ser um sistema baseado no direito ao acesso universal e integral. Enquanto o art. 199 determinou que sua gestão se daria com base participação de profissionais, gestores e clientelas, o que se daria na prática especialmente por meio de conselhos deliberativos e conferências. No que tange ao financiamento, o sistema de saúde deveria ser montado segundo a corresponsabilização dos três entes federativos, podendo integrar os recursos do orçamento da seguridade social e do Orçamento Geral da União (OGU) aos recursos fiscais de estados e municípios. Como outros tópicos da constituinte, a montagem do novo sistema de saúde ficou dependente de regulação posterior.

A política de saúde se desenvolve em uma linha de continuidade que constitui a trajetória SUS e as inovações apresentadas ao longo dos 16 anos que comportam as gestões FHC e Lula, analisados nos capítulos a seguir, foram fortemente condicionadas pelas decisões adotadas ao longo dos ciclos políticos anteriores.

No que concerne à assistência social, vê-se que ela segue os princípios do financiamento público, via recursos da seguridade, descentralização e democratização da gestão. Suas finalidades e ações são voltadas aos que vivem em situação emergencial independentemente de terem ou não contribuído alguma vez; os objetivos seriam a proteção à família, infância, adolescência, velhice e àqueles que vivem com baixa renda. A assistência social também propõe a inserção no mercado de trabalho, reabilitação e reintegração de portadores de deficiências e garantia de um salário mínimo mensal aos idosos e deficientes sem renda suficiente comprovada (BRASIL, 1988).

Embora Draibe (2000) avalie que a educação tenha tido seu padrão pouco alterado no contexto dos anos oitenta, pelo menos um aspecto pode ser salientado, o da descentralização. De acordo com a nova Carta Magna, os governos municipais passavam a ficar responsáveis pela gestão da educação pré-primária e o Ensino Fundamental, o governo estadual, por sua vez, financiaria e geriria o Ensino Médio, enquanto que ficava a cargo do governo federal apenas a manutenção do Ensino Superior.

A CF/88 expandiu o escopo e a abrangência do Regime de Bem-Estar brasileiro, a começar por restabelecer a institucionalidade democrática, a descentralização com garantia de repasses financeiros e de capacidades arrecadatórias próprias para estados e municípios (ARRETCHE, 2000), participação e controle social. Com relação a estes últimos, além do restabelecimento das instituições próprias da democracia participativa, a Constituição também prevê a criação de Conselhos de Políticas Públicas como fóruns de formulação, implementação e controle social. Uma das políticas públicas a ser reconfigurada dentro desse novo referencial de participação e de descentralização foi a política de saúde com o SUS. Em cada nível de governo foi implantado um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo, permanente e paritário. Esse modelo foi montado em outras áreas, especialmente, as políticas de assistência social e da criança e do adolescente. As conferências de políticas públicas, por sua vez, reúnem delegados em períodos regulares em âmbito municipal, estadual e nacional e influenciam a agenda da elaboração à execução (CICONELLO, 2008).

Na avaliação de Kerstenetzky (2012), as inovações introduzidas pela CF/88 vão na direção da intensificação do processo de universalização, seja pela ampliação da cobertura ou a determinação de fontes de custeio. Os benefícios são uniformizados e determinadas garantias mínimas independente da inserção no mercado de trabalho. Draibe (1992) designa os resultados da Constituição como sendo uma reforma progressista.

De fato, a Constituição rompia com os requisitos da cidadania regulada, que conformou a modalidade de Regime corporativista original. O alargamento de direitos iniciado na década de setenta foi intensificado, alterando o perfil de acesso ao bem-estar até então fortemente vinculado ao emprego formal, mas isso não significa que todas as mudanças foram na direção do universalismo. Importantes sentenças reforçam modalidades residuais. Mas, antes de penetrar na análise do capítulo que versa sobre a Ordem Social, requer-se registrar que a Constituição não logrou êxito em superar algumas distorções de outras naturezas, a começar por aquelas subjacentes ao próprio sistema político, como se verá no próximo capítulo. Tal fato guarda importante relação com o destino do Regime de Bem-Estar, uma vez que muitas das definições constitucionais ficaram dependentes de regulamentação posterior e legislação complementar. Portanto, importantes aspectos da política social definida em 1988 ficaram subsumidas às condições do ambiente político no qual se dariam as decisões posteriores.

Sem dúvida, o aspecto mais saliente é o da incorporação da expressão “seguridade social” que conformava “as políticas de previdência, saúde e assistência social”. Embora a primeira conservasse traços corporativistas, a segunda viesse a depender do setor privado e a terceira fosse voltada apenas aos que vivem em situação emergencial, é certo que o Regime de Bem-Estar brasileiro vivia um rearranjo que reforçava as práticas universalistas.

Não obstante, o principal acesso à renda fora do trabalho permaneceu vinculada a previdência social, portanto, requerendo contribuição prévia de montantes financeiros proporcionais à remuneração. “Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição [...]” (BRASIL, 1988, p. 116). Consequentemente, seguiu tendendo a reproduzir um cenário de vida pós-trabalho equivalente, ou pelo menos semelhante, ao do período ativo.

A Constituição também consolidou remunerações assistenciais financiadas pelos recursos do Orçamento Social e igualmente geridas pelos órgãos da previdência. Estes destoaram do modelo corporativista original por tornarem-se uma modalidade de remuneração independente da existência de contribuição prévia por parte do beneficiário. “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social [...]” (BRASIL, 1988, p. 116). Entretanto, seu potencial universalismo não se realiza devido ao condicionamento à comprovação de carência, determinando um caráter essencialmente residual.

V – A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988, p. 116).

Também se verifica no trecho acima que a unidade familiar é valorizada como critério determinante para a concessão de benefício, o que implica no reconhecimento que não objetiva produzir impacto no arranjo tradicional de provisão de bem-estar. A exclusão do mercado de trabalho, por motivações biológicas associada à carência familiar são os critérios para a concessão de benefício assistencial. Conclui-se que ambas modalidades de remuneração previdenciária, contributiva ou não, possuem forte vinculação ao mercado capitalista o que determina suas potencialidades relacionadas à estratificação, desmercadorização e desfamiliarização.

A previdência social possui reduzido poder de desfamiliarização e de alteração da estratificação social gerada pelas relações capitalistas, enquanto é intermediária sua capacidade de prover desmercadorização. Na questão da estratificação, a preservação se dá em primeiro lugar pela distinção entre incluídos e excluídos e avança distinguindo os indivíduos entre níveis de remuneração definidos em alinhamento à contribuição prévia. A polarização entre incluídos e excluídos remonta à origem do sistema previdenciário brasileiro e se perpetua no desenho da política, se desenrolando, na realidade prática, entre tipos de excluídos. A variedade comporta o marginalizado ou desempregado estrutural, aquele não incorporável, desempregado eventual, subempregado ou autônomo. Portanto, daí se realizar uma primeira estratificação, entre aqueles que trabalharam diversa da dos que não trabalharam e uma segunda que diferencia os salários maiores dos menores.

Quando são comparadas as naturezas dos benefícios, uma nova estratificação é perpetuada. A distinção entre contributivos e assistenciais requer demonstrativo de risco de indigência para obter o segundo sendo que as primeiras são impactadas pelos níveis salariais da vida ativa e a segunda é limitada ao salário mínimo. Os sujeitos são igualmente compartimentalizados segundo critérios de inserção no mercado ou sua ausência.

Com relação à desmercadorização o que se percebe é que o mercado permanece sendo a referência prioritária, seja na distinção entre estar ou não incorporado, em algum momento da vida, ao mercado formal ou o tipo de profissão ou trabalho que proporcionou determinada faixa de benefício. Por fim, a referência familiar é reforçada por tal arranjo, mesmo o benefício assistencial, considera o nível de renda familiar. Além disso, considerando exclusivamente seu desenho, a previdência não induz ao enfraquecimento da figura paterna no

ambiente doméstico. O acesso feminino ao mercado de trabalho gerou alteração indiretamente. Foi o acesso ao mercado que modificou a relação sexual no ambiente doméstico, não o desenho da previdência.

Além da estratificação estrutural, também decorre uma outra, de natureza cognitiva. A exclusão do sistema previdenciário ou a obtenção de benefício assistencial produz estigma. A condição requerida para ser uma coisa ou outra, excluído ou beneficiário de auxílio assistencial é a ausência, o tipo de vida do receptor contrasta com o ideal de requerer a obtenção de meios para sobrevivência e bem-estar pela inserção no mercado.

O maior contraste é verificado no sistema de saúde, neste sim, houve uma importante ruptura com o modelo progressivo. Na medida em que desvinculou o direito à saúde do condicionante à inserção no mercado de trabalho, o novo sistema produziu impacto na estratificação social e realizou pretensões desmercadorizantes e desfamiliarizantes.

De acordo com o previsto na Constituição, a partir de então o direito à saúde passa a ser um direito universal, gozado por todos cidadãos independente de qualquer forma de “classificação”: posição laboral, renda, região, ou quaisquer outras. O direito a integralidade reforça a publicização do direito, posto que os diferentes níveis de atenção, insumos, medicamentos, bem como as diversas alternativas terapêuticas devem ser providas pelo poder público a todo e qualquer cidadão, tomado como indivíduo, não segundo sua posição na estrutura social ou familiar, mas de acordo com suas necessidades assistenciais. Conseqüentemente, o sistema de saúde previsto supera integralmente a estratificação de mercado substituindo-a por outra plenamente vinculada à noção de cidadania, desmercadoriza e supera arranjos tradicionais que conectam os indivíduos ao sistema público de saúde por intermédio de sujeitos unguídos da condição de provedor familiar.

A interface estabelecida pela Constituição entre saúde e mercado, não se deu no nível do direito, mas da provisão. Como visto, a oferta é pública e universal, o que significa caber ao poder público a responsabilidade de disponibilizar a toda população o atendimento. O conceito de integralidade determina que não há discricionariedade quanto a procedimentos e terapias de forma que cabe a cada nível de governo prover todos os bens e serviços de saúde requeridos por cada indivíduo na abrangência de toda a população constante a cada circunscrição territorial sob sua jurisdição. Portanto, como direito, é público, mas a oferta não necessariamente; esta pode ser privada. A Carta de 1988 determina que se priorize o público, mas admite a contratualização privada. Além disso, reserva, por opção individual, familiar e por categoria profissional, aderir à saúde suplementar. A abrangência de tal relação



dependeria da montagem do SUS, portanto, das opções adotadas pelos governos subsequentes, não tendo sido previsto na época o peso do privado para o funcionamento do sistema.

Conclui-se que, ao final da década de oitenta o Regime de Bem-Estar brasileiro foi profundamente alterado, passando a ser composto por um *mix* de políticas alinhadas às três modalidades básicas. Ao mesmo tempo em que o Brasil alcança a plena cidadania política e o alargamento da cidadania social por intermédio da incorporação de novos direitos e a conformação da seguridade social e com a determinação da obrigatoriedade do Estado em prover políticas públicas sociais e solucionar os dilemas relacionados às contradições geradas no processo de acumulação capitalista.

O *mix* de bem-estar brasileiro manteve aspectos do modelo corporativista original, sobretudo na previdência social, ao mesmo tempo em que instituiu parâmetros residuais para a assistência aos excluídos do mercado de trabalho e reforçou sua dimensão universalista no caso da saúde, cuja estratificação de mercado é substituída por outra plenamente baseada no direito de cidadania além de ser potencialmente desmercadorizante e desfamiliarizante na dimensão do acesso. Sua interface com o mercado na dimensão da provisão teria a abrangência definida pela conduta dos sucessivos governos que seguiram a promulgação da CF/88.

## 5 AMBIENTE INSTITUCIONAL E CONFIGURAÇÃO DOS ATORES NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS DE 1990

### 5.1 AMBIENTE INSTITUCIONAL ECONÔMICO

A degradação do modelo que deu sustentação à recuperação econômica dos “trinta gloriosos” ou “Era de Ouro” começava a manifestar-se já na década de sessenta. Os problemas resultam do esgotamento dos elementos que o caracterizaram: a produtividade atingida no pós-guerra determinou uma expansão que não pôde mais corresponder aos mercados de consumo; o modelo fordista, como produção em série e homogênea, apresentava fortes tendências de esgotamento; o quadro de quase pleno emprego, sofria inflexão; a rentabilidade do capital, que até então era garantida pela existência de mercados mais fechados, é pressionada à redução; os recursos investidos em políticas de bem-estar pressionava os orçamentos nacionais. A precipitação dos problemas latentes em crise se deu com a ocorrência do choque dos preços do petróleo. Segundo Fiori (1997a) em decorrência desta, o regime energético que garantia o crescimento barato da economia mundial durante os anos cinquenta e sessenta entrou em colapso.

O refluxo econômico no mundo capitalista foi acompanhado pelo enfraquecimento da hegemonia estadunidense, abalada pelos acontecimentos que se desenrolavam desde fins dos anos sessenta – tais como a derrota na Guerra do Vietnã, aproximação de sírios e egípcios com os soviéticos, os movimentos revolucionários na América Latina, a vitória socialista em territórios africanos, dentre outros - e que viriam prolongar-se até a restauração conservadora no início dos anos oitenta (TAVARES; MELIN, 1997).

Na década de setenta houve um grande salto tecnológico expresso na introdução de novos processos produtivos derivados da automação, robótica e da microeletrônica. Isto acarretou a substituição do sistema de produção em série pela “especialização flexível”, então reconhecida como toyotismo. A nova modalidade se diferenciava na horizontalização, especialização e terceirização do processo de trabalho, além de estruturar-se com base em número mínimo de empregados. Amplia a produtividade também pela incorporação de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação.

As mudanças convergiam para o que seria reconhecido como a crise do modelo *Bretton Woods*. Na prática, verifica-se o aumento do desemprego, associadas às medidas de

abertura comercial, descontrolo de fluxos financeiros e desregulamentação de parâmetros económicos pré-existentes e relacionados ao mercado de trabalho. Como resultado, no campo do trabalho, verifica-se o refluxo de sindicatos (ANTUNES, 2000).

Nas palavras de Castel (1997), o que se constata é uma crise da sociedade tal como se consolidou ao longo do século XX, onde a função integradora do trabalho é contestada e o sistema de proteção e garantias que foram vinculadas ao emprego sofre questionamentos. O choque contra a sociedade do trabalho repercute em diversos outros setores da vida social impondo questionamento às instituições que a circunscreviam, inclusive o Estado. Este, tido como agente promotor de proteção social e desenvolvimento económico é contestado pelos organismos multilaterais do capitalismo mundial em acordo com governos ocidentais mais influentes que, especialmente a partir de 1979 passaram a ser dirigidos por conservadores. A nova perspectiva questionava seu tamanho supostamente excessivo, sua ineficiência e onerosos tentáculos. A defesa do mercado se associava a denúncia dos excessos cometidos pelos governos e prestavam uma contribuição àqueles que defendiam a privatização e o Estado Mínimo (MOTTA, 2000). A nova orientação macroeconómica de perfil liberal e antiestatista passou a ser definida pela literatura especializada e vulgar como “neoliberalismo”.

A origem do neoliberalismo remonta ao livro “O caminho da servidão” de Friedrich Hayek e publicado em 1944. Este apresentava-se como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e o *Welfare State*. Ele inspirou outros autores que conformaram a Sociedade *Mont Pèlerin* cujo propósito era propor uma nova configuração político-económica oposta ao keynesianismo dominante à época. Para superar a recessão, as baixas taxas de crescimento e a inflação, os neoliberais propunham uma estabilização monetária baseada na disciplina orçamentária, que primasse pela contenção de gastos públicos. A ordem era permitir a restauração da “taxa natural de desemprego” que, acarretando uma nova e “salutar” desigualdade, contribuiria para dinamizar as economias avançadas (ANDERSON, 1995).

O primeiro governo europeu a aplicar o programa neoliberal foi o de Margareth Thatcher a partir de 1979, seguida, em 1980, por Reagan nos EUA e Kohl, em 1982 na Alemanha. Thatcher contraiu a emissão monetária, elevou a taxa de juros, baixou impostos sobre altos rendimentos, aboliu em definitivo o controle sobre fluxos financeiros, contraiu gastos sociais e, mais tarde, lançou um amplo programa de privatizações. Tais medidas aumentaram os níveis de desemprego, gerando problemas sociais que foram enfrentados com pulso firme por meio de uma nova legislação antissindical (ANDERSON, 1995). Quando

Reagan chegou à presidência dos EUA, já havia sido iniciada a política Volcker de choque de juros. Combinando a diplomacia externa ofensiva contra o comunismo, o presidente republicano adotou uma política monetária restritiva, associada aos juros altos e resultando em uma violenta valorização do dólar, o que forçou as demais moedas às desvalorizações sucessivas. Os juros altos e a generalização de políticas de ajuste macroeconômico com a finalidade de conter a inflação levaram à forte recessão mundial até 1983 (TAVARES; MELIN, 1997).

No início, apenas governos da direita radical executavam o programa liberal, mas, aos poucos, outros, mesmo os de centro-esquerda, seguiram plataformas semelhantes, conformando um *novomainstream* econômico global. Já no final da década de 1980, com algumas exceções, no mundo desenvolvido, as teses da Sociedade *Mont Pèlerin* acabaram triunfando (ANDERSON, 1995). Uma resultante engendrada foi a intensificação da especulação financeira que se tornou a marca da economia integrada sob prescrições neoliberais.

O ponto de partida para a constituição das finanças privadas e globalizadas ocorreu na Inglaterra ainda nos anos sessenta por ocasião da liberação de um mercado interbancário paralelo e autônomo. Para ali, foram canalizados capitais dos EUA, que fugiam das baixas taxas de lucro e das regulamentações existentes. Com a consolidação da decisão do governo Nixon em suspender o padrão dólar, introduzindo as taxas flutuantes de câmbio, começou a formar-se o “espaço financeiro mundial”. Assim, iniciou-se o processo de efetiva desregulamentação financeira e monetária que gerou os mercados de obrigações interconectados internacionalmente. A liberação do mercado de ações por parte da Inglaterra e depois pelos outros países industrializados, decisão tomada em 1986, facilitou ainda mais o descontrole financeiro planetário (FIORI, 1997a).

Com a abertura do processo de globalização especulativa, boa parte dos capitalistas perderam o estímulo de investir devido às facilidades provenientes da especulação. Por isso, acompanhando os resultados do ajuste neoliberal, tais como o aumento das desigualdades sociais, da redução de salários, de refluxo de garantias trabalhistas e a explosão de desemprego, o que se verifica é uma curva descendente no ritmo de crescimento, evidenciando um processo de desindustrialização (ANDERSON, 1995). Confrontados à dificuldade de crescer no terreno da produção, os capitalistas passam a buscar apropriar-se de um lucro imediato de algo ainda por ser produzido por meio da usura e da especulação.

Na América Latina, a primeira experiência de neoliberalismo ocorreu ainda nos anos setenta sob o governo de Pinochet, portanto, antes mesmo de Thatcher ter-se tornado primeira-ministra da Inglaterra. No Chile, foram adotadas, dentre outras medidas, a desregulamentação e um programa de privatizações. Entretanto, como um conjunto sistêmico de opções, o neoliberalismo só se torna hegemônico no continente no final dos anos oitenta e decorrer dos noventa, sob orientação do Consenso de Washington (ANDERSON, 1995).

Para sugerir aos países da América Latina ações voltadas à recuperação dos efeitos da crise mundial aberta com o choque do petróleo e agravada pela política de juros estadunidense, que se arrastou pelos anos oitenta, John Williamson, em 1989, coordenou a elaboração de uma espécie de receituário que ficou conhecido como Consenso de *Washington*. Sua lógica passava por três planos de medidas a serem adotadas. No plano macroeconômico exigia-se medidas de estabilização monetária, equilíbrio orçamentário e austeridade fiscal. Para serem implantadas, tais ações exigiam a realização de um programa de reformas administrativa, previdenciária, fiscal, além de cortes nos gastos públicos. Na esfera microeconômica, era objetivada a desoneração do capital para que, assim, ele pudesse competir em um mercado cada vez mais desregulamentado e aberto. Atingir este objetivo passaria pela diminuição de impostos, flexibilização do mercado de trabalho, diminuição da carga social com os trabalhadores e, inclusive, redução de salários. Por fim, a terceira ordem de propostas dizia respeito ao desmonte do modelo de substituição de importações. Este objetivo seria alcançado por um pacote de reformas estruturais, tais como: desregulamentação de mercados, financeira e de trabalho, privatizações, abertura comercial, garantia ampla do direito à propriedade, sobretudo nos serviços e de propriedade intelectual, além de outras (FIORI, 1997b).

Em resumo, o Consenso parte de dois pontos básicos: redução do tamanho do Estado e abertura da economia. A política econômica passa a ser elaborada em nome da soberania do mercado autorregulável nas suas relações econômicas internas e externas (TEIXEIRA, 1996).

O pacote contendo as propostas do Consenso de *Washington* passou a ser colocado como contrapartida no ato da efetuação das renegociações de dívidas externas, assumindo a forma de condicionante para conferir novos empréstimos (FIORI, 1997b).

Os primeiros países latino americanos que aderiram às prescrições, foram o México, com Salinas, a partir de 1988; a Argentina de Menen, a partir de 1989; a Venezuela com Carlos Andrés Péres, no segundo mandato, a partir de 1989; Fujimore no Peru, a partir de

1990 (ANDERSON, 1995) e, no Brasil, o ajuste inicia-se com o presidente Collor, também a partir de 1990.

Nos termos do Consenso de *Washington*, os organismos multilaterais do capitalismo internacional colocavam como tarefa imediata do governo brasileiro eleito em 1989 consolidar as bases de uma Nova Política Econômica. Suas diretrizes eram a abertura comercial, rígida austeridade fiscal, desregulamentação das relações comerciais e trabalhistas, focalização de políticas públicas, estabelecimento da âncora cambial, ligando a moeda nacional ao dólar, e a efetivação de um programa de privatização (DELGADO, 2001). As fontes de financiamento externas, das quais o Brasil era dependente, condicionavam o ajuste estrutural à emissão de novos empréstimos.

Na prática, Collor iniciou o processo de liberalização comercial, impôs uma política monetária restritiva, anunciou cortes rigorosos nos gastos públicos, eliminou subsídios e isenções diversas, demitiu milhares de funcionários públicos, conseguiu avançar na negociação da dívida externa e inaugurou o programa de privatizações, processo que seria aprofundado no decorrer da década de noventa por seus sucessores (DELGADO, 2001).

O programa de privatizações começou formalmente em 1981, com a criação da Comissão Especial de Desestatização. No governo Figueiredo, esta se limitou a desacelerar a expansão do setor público produtivo. Já no governo Sarney, algumas privatizações ocorrem com a venda de dezenas de empresas, 18 foram transferidas a Estados, duas incorporadas a outras instituições federais e duas desativadas. Mas foi no governo Collor que a desestatização ganhou impulso. As privatizações foram anunciadas como parte de um conjunto de reformas visando à modernização da economia e do Estado. Neste governo, foi programada a privatização de 31 empresas de grande porte, além de outras menos importantes. No total, 38 empresas foram transferidas, ou retornaram ao setor privado. Dentre elas, encontravam-se a Usiminas, Celma, Mafersa, Cosinor, Polisul, PPH, SNPB, INDAG, Piratini, Petroflex, Copesul, Alcalis, CST, Nitriflex e Fosfertil. A antecipação do término do governo Collor impediu que seu programa fosse completado, por isso algumas empresas previstas acabaram privatizadas já no mandato Itamar Franco, que manteve as linhas gerais de orientação macroeconômica. São elas: CSN, Goiás Fértil, Acesita, CBE, Ultrafértil, Poliofelinas, COSIPA, Açominas, Oxiteno, Petroquisa, PoliBrasil, Estireno, Arafértil e PQU (MOTTA, 2000).

Outras iniciativas no mesmo sentido foram adotadas também no governo Itamar Franco: abolição das reservas de mercado na área de informática, redução das tarifas

alfandegárias, desregulamentação das atividades portuárias, reorganização do setor elétrico e de propriedade intelectual, bem como a instituição de regras para acessar o Fundo Social de Emergência, que restringia a liberação de recursos previstos no orçamento. Seu governo manteve, apesar de descontinuidades existentes, o programa de privatização (DELGADO, 2001). Entretanto, a iniciativa mais relevante deste governo foi a edição do Plano Real, cujo resultado imediato foi excepcional: aumento real da renda, reconstrução do sistema de crédito, queda de preços e ascensão da demanda, o que mobiliza todos os fatores de produção. Contudo, a valorização do câmbio resulta no aumento da importação, o que leva o governo a ter de financiar os *déficits*.

Com a piora no setor externo, o governo passou a ter de constranger o processo produtivo e, para manter a estabilidade, viu-se obrigado a diminuir o ritmo de crescimento por via da restrição do crédito e do aumento dos juros. O objetivo central do governo passava a ser atrair capital externo e aumentar as reservas, tudo para manter a sobrevalorização cambial (DELFIN NETTO, 1997).

A despeito das múltiplas complicações que se evidenciariam a médio prazo, o Plano conseguiu se tornar um sucesso político, pois, nas eleições de 1994, com exceção do PT e aliados mais próximos, políticos e candidatos de diversas agremiações teciam elogios ao Real. Não foi por acaso a vitória de FHC à presidência ainda no primeiro turno.

As características dominantes no ambiente institucional econômico foram a estabilização monetária, perseguida segundo medidas restritivas e condicionadas ao fluxo de investimentos externos, e a continuidade no processo de modificações no regime produtivo, com vistas a se adequar à abertura comercial.

Na esfera interna a firma, a relação salarial permanece formalmente segundo os moldes determinados pela legislação trabalhista, entretanto, a redução do nível de emprego, aumento da informalidade e terceirização, reduzem o poder dos trabalhadores, através do refluxo de suas organizações de classe.

Na esfera externa a firma, gestão do câmbio e cobertura ao capital estrangeiro, favorecem uma modalidade de mercado relativamente aberto. Enquanto o Estado tem sua atuação relativamente restringida, sobretudo na gestão macroeconômica, na qual passa a imperar os objetivos estabilizadores. Este conjunto singular cria um modo de regulação que relativiza o poder do Estado enquanto agente impulsionador de desenvolvimento econômico, arrefece avanços em negociações coletivas com a classe trabalhadora, reforça a fração

financeiro-bancária da classe capitalista e o segmento produtivo voltado à importação, bem como os negócios de *commodities*.

No plano mental, o Executivo Federal tende a calcular ações segundo o imperativo da austeridade fiscal e do contencionismo orçamentário, os trabalhadores se veem forçados a adotar postura mais reativas, posto que percebem dificuldade em avançar com novas conquistas, enquanto os capitalistas têm que lidar com um mercado mais competitivo, o que os torna mais arredios ao financiamento de políticas públicas.

Paradoxalmente, a estabilização criou cenário mais favorável para a previsibilidade de preços e obtenção de crédito para compra a prazo, este fato cria a sensação de melhoria no poder de compra do trabalhador. Isso favorece ao governo na obtenção de legitimidade necessária para adotar medidas impopulares.

## 5.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL POLÍTICO

As regras que caracterizam o sistema político brasileiro são concebidas a partir da conjugação de um duplo processo: as regras e procedimentos formais que remontam aos sucessivos incrementos realizados pelas seis Constituições republicanas, legislações pertinentes e por procedimentos informais igualmente incorporados às práticas rotineiras dos políticos que resultaram de uma determinada tradição estatizante, corporativa e clientelista. Práticas da longa trajetória que se institucionalizaram como referência de sucesso e que cristalizaram determinadas estratégias que se tornaram procedimento padrão.

A Constituinte eleita em 1986, como já visto, era composta por maioria conservadora, mas atuou sob forte pressão da massa popular capitaneada por pautas progressistas. O resultado foi que, no tocante ao capítulo das regras de funcionamento da esfera política, a Constituição foi conservadora, mas, como visto, no tocante aos direitos políticos, civis e sociais, foi progressista. Consequentemente, a Carta Magna pode ser considerada dual e contraditória, ao mesmo tempo retrograda e avançada.

Não houve equivalência nas duas faces da dupla natureza. Dada a dependência de muitos tópicos de posterior regulamentação e visto que esta dependeria da vontade das forças políticas apraiadas no poder Executivo e majoritárias no Legislativo, senão como contendoras, pelo menos como potenciais forças de veto, pode-se afirmar que o traço conservador permeou



a efetivação do capítulo social. Esta tensão perpassa os próximos dois capítulos, o que torna imperativa a tarefa de circunscrever as características do sistema político nas próximas páginas.

A seção está organizada da seguinte maneira: apresentar o debate acadêmico que trata dos aspectos considerados mais importantes do sistema político brasileiro que conforma o ambiente institucional político e, portanto, afeta o poder, a escolha e a ação dos atores sociais, bem como determina os mecanismos pelos quais o governo tem elevado seu nível de capacidade. Para tanto, na sequência, o foco recairá nos sistemas eleitoral e partidário, seguido pelas modalidades dominantes da relação entre Executivo e Legislativo e seus efeitos, para, em seguida, concluir com breve debate acerca do Federalismo. Como o objeto do presente trabalho é aprofundar análise nos dois ciclos políticos que concentram suas principais decisões no intervalo de tempo 1995-2010, a ênfase recairá nas regras e procedimentos em vigor neste período, não antes, nem depois.

Segundo Nicolau(2007), a especificidade do sistema eleitoral brasileiro está no fato de combinar lista aberta para pleitos legislativos, grandes distritos, eleições simultâneas, distorção na representação e possibilidade de ocorrência de coligações tanto majoritária quanto proporcional.

Em geral, os critérios de elaboração da lista de candidatos ofertados aos eleitores levam em consideração critérios regionais e relacionados à representação de segmento. Nicolau (2007) destaca que a modalidade de lista praticada no Brasil incentiva a um só tempo a concorrência e a cooperação intrapartidária, posto que precisam se posicionar bem na lista e atrair votos para o partido e/ou coligação a qual pertencem.

O autor salienta que os candidatos gozam de larga autonomia em diversas dimensões, do discurso ao financiamento, posto que cada um é, na maioria das vezes, responsável pela própria arrecadação e obrigado a prestar contas diretamente à justiça eleitoral. Ao mesmo tempo, a estratégia eleitoral que é adotada pelo pleiteante depende sobremaneira do perfil de sua candidatura. Em geral, cada qual busca salientar determinados atrativos e oferecer aos eleitores elementos que o convença a votar.

Focando nos deputados federais, as pesquisas empíricas apontam para determinados efeitos gerados pela lista aberta sobre a relação que os deputados estabelecem com suas bases eleitorais. O mais forte é o propósito de criar uma sólida conexão com o município, o que se dá, por exemplo, por meio da constante presença no território e de oferta de emendas para demandas de seu reduto. Mas estas podem variar segundo o tipo de base eleitoral, da carreira

política pretendida ou da natureza dos grupos de apoio. Para maximizar seus propósitos também outras ambições tomam lugar, tais como buscar ocupar postos de destaque no parlamento (mesa, liderança etc.) ou no governo (NICOLAU, 2007).

A individualização da disputa eleitoral é demonstrada em pesquisa citada por Nicolau (2007; IUPERJ, 2002) que demonstra que 92% dos eleitores consideram que o candidato conta mais na escolha do voto que o partido, apenas outros 4% consideram o partido tão importante quanto o candidato e outros 4% acreditam que a legenda importa mais. O perfil e os atributos pessoais do pleiteante ao cargo eletivo é determinante para a escolha do voto. No que concerne a cooperação entre concorrentes é necessário apontar um outro problema frequentemente denunciado: a transferência de votos entre candidatos, especialmente entre aqueles com envergaduras destacadas. Em certas ocasiões, alguns candidatos obtêm sozinhos votos suficientes para eleger a si próprio e outros cujo número de votos é em parte das vezes imensamente reduzido. Daí, candidatos muito mais votados ficam de fora, enquanto pleiteantes “nanicos” conseguem se beneficiar ao tomar “carona” na votação de outro. Aqui se expressa uma forte contradição do modelo de lista aberta: ao mesmo tempo em que estimula o voto no indivíduo, a legenda favorece personagens muito fracos eleitoralmente.

Essa distorção é agravada quando é inserida a variável “coligação proporcional”. A legislação brasileira faculta os partidos a formarem coligações para eleições proporcionais que, uma vez constituída, para efeito de cálculo de coeficiente e de distribuição de cadeiras legislativas, se apresenta como uma única legenda. Diferentemente do que ocorre em outros sistemas políticos, os partidos parceiros não são diferenciados no interior da lista o que permite que os votos dados à um dos partidos transite para outro, favorecendo candidatos de outra legenda. Tal distorção permite a determinadas agremiações diminutas se favorecerem ao se coligarem com legendas mais robustas (FLEISCHER, 2007). Ao lado das distorções produzidas pela coexistência de voto individual com voto partidário e da gerada pela coligação proporcional, uma outra deriva da modalidade de como as representações do legislativo federal são distribuídos pelo território nacional.

Segundo Nicolau (1997) verifica-se no Brasil dois tipos de deformidades na proporcionalidade eleitoral, uma refere-se a não revisão periódica do número de cadeiras de cada circunscrição eleitoral e a outra é relacionada às regras estabelecidas para alocação de cadeiras, sendo a segunda aquela que causa o maior impacto tanto na dimensão federativa, ou seja, na distribuição do número total de cadeiras por unidade territorial, quanto partidária.

No que concerne à dimensão federativa da distorção, o autor destaca três fatores explicativos: estabelecimento de número mínimo de deputados por estado, estabelecimento de número máximo de deputados por estado, ambos associados à distribuição de cadeiras por intervalos crescentes<sup>19</sup>. No caso da dimensão partidária, o fator mais evidente é que os partidos que concentram o eleitorado em regiões urbanas do Sudeste acabam tendo desvantagem na competição eleitoral em relação àqueles, cuja força encontra-se dispersa nas regiões rurais, especialmente no Norte e Centro-Oeste. Adotando a eleição de 1994 como exemplo, Nicolau (1997) demonstra que o PT e o PSDB tiveram suas bancadas reduzidas enquanto PFL, Partido Progressista (PP) e Partido Republicano Progressista (PPR) tiveram sua dimensão alargada por efeito das regras eleitorais.

Segundo Fleischer (2007), as regras da CF/88 beneficiam enormemente os estados que dispõem de pequena população. Se considerada a relação um eleitor, um voto, em 1994, Roraima e Amapá, não possuíam eleitores suficientes para elegerem mais que um deputado cada, entretanto, devido a regra que estabelece o número mínimo de oito deputados por unidade federativa, os dois juntos obtiveram uma bancada de 16 representantes. No outro extremo, o estado de São Paulo dispunha de 23% do total da população brasileira, se fosse aplicada a regra de um eleitor, um voto, deveria ter eleito não menos que 118 deputados, mas como a constituição determina o máximo de setenta deputados por estado, os paulistas tiveram de se contentar com pouco mais da metade de representantes a que teriam direito, fosse o caso do quociente eleitoral respeitar a máxima da correlação indivíduos e votos. Na prática, um voto em Roraima teve o equivalente a mais de uma dezena de votos em São Paulo.

O mesmo Fleischer (2007) demonstra uma maior estabilidade nas eleições de 1998, quando o PSDB conseguiu obter mais votos rurais, alcançando uma melhoria significativa. Ou seja, em 1994 quando obteve 13,9% dos votos concentrados no meio urbano, alcançou 12,1% das cadeiras na Câmara, enquanto que, em 1998 quando dispersou mais os votos conquistou 19,3% de cadeiras mesmo tendo obtido 16,4% de votos. O PT, por sua vez, também conseguiu alinhar seu peso eleitoral à proporção de cadeiras obtidas (11,3% de votos para 11,5% de cadeiras). Este fato permite especular que o PSDB aproveitou seu posto no Executivo Federal para maximizar sua presença em circunscrições eleitorais menos populosas a fim de aproveitar melhor as desigualdades regionais. E revela a mesma consciência entre os

---

<sup>19</sup> Por exemplo: o estado elege um deputado para cada 150 mil eleitores até vinte cadeiras, daí por diante a proporção é alterada para 250 mil para um.

petistas quanto a necessidade de diversificar seu eleitorado, tornando-se menos dependente do voto urbano. Estes dados serão retomados nos próximos dois capítulos.

Segundo Nicolau (1997), a inclusão de votos brancos é fator que agrava os problemas encontrados no sistema eleitoral brasileiro. Todas essas deformidades não ficam restritas a esta arena, posto que também produzem impacto no sistema partidário. Ou seja, as distorções apresentadas geram efeitos negativos sobre as legendas.

A individualização da disputa cria determinados incentivos para os eleitores que passam a sobrevalorizar aspectos relacionados à reputação do candidato em detrimento do que pensa ou representa a agremiação a qual é filiado. O comportamento do político, excessivamente focado em seu reduto ou no segmento que lhe oferece apoio, submete o plano dos projetos mais republicanos à disposição de buscar obter resultados concretos imediatos, que beneficiem especificamente seus eleitores, ainda que em detrimento a outros. A distorção produzida pela coligação proporcional também dificulta o eleitor a formar preferência por determinado partido, posto que as coligações submergem os partidos na chapa em disputa. Também a distorção no coeficiente regional, como visto, beneficia determinados partidos em detrimento de outros, independente do que representam no plano das propostas, programa e plataforma. Neste caso, apenas alguns partidos, notoriamente os de esquerda e mais ideológicos, tornam-se exceções.

A verificação empírica destes aspectos relacionados ao sistema eleitoral, determinaram a visão dominante compartilhada pela maioria das interpretações segundo a qual caracteriza os partidos brasileiros como entidades frágeis. Tal versão é reforçada se forem somados outros aspectos propriamente pertencentes às características do sistema partidário, tais como a fragmentação e a migração.

Há um consenso na literatura de que a democracia brasileira comporta um dos sistemas partidários mais fragmentados do planeta. Com a abolição do bipartidarismo na década de oitenta era natural que novas legendas se formassem, entretanto, a tendência à fragmentação se reforçou ao longo da República Nova. Em 1989, 22 partidos apresentaram candidatos à presidência da República, em 2006, 21 partidos alcançaram representação no Congresso, em 2010, este número passou para 22 e, em 2014, já eram 32 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo 28 destes conquistado alguma representação no Congresso Nacional. Como consequência, o que se verifica, particularmente no Congresso Nacional, é uma constelação de partidos com representação diminuta. Um dado que demonstra esta realidade é que de 1985 a 1999, o tamanho médio do partido do presidente no

Congresso, que se supõe deveria ser o mais representativo ou pelo menos estar entre os maiores, foi de apenas 12,3% (AMORIN NETO, 2000).

Segundo Nicolau (1997), a fragmentação partidária no Brasil é tributária de um elenco de fatores, sendo destacados a coligação proporcional, amplamente utilizada pelos pequenos partidos, a distribuição de votos dos maiores partidos pelo território nacional e a migração entre legendas, sobretudo de deputados eleitos por partidos maiores que se transferem para os menores.

Em relação à migração, Melo (2000), estabelece diálogo com Figueiredo e Limongi, que defendem a tese de que os partidos são determinantes no processo legislativo, ponto de vista que será desenvolvido adiante. Segundo ele, a estrutura de punições e recompensas verificadas nas regras internas do Legislativo permitem a coexistência de dois comportamentos operados por deputados que objetivam maximizar as chances de sucesso em suas carreiras políticas. Ao mesmo tempo em que criam incentivos para a disciplina em plenário, torna permissível o trânsito entre as bancadas. Desta forma, a migração opera como uma espécie de válvula de escape quando o deputado resolve recusar-se a seguir a orientação partidária. Esta possibilidade torna as bancadas instáveis, o que acaba problematizando, ainda que apenas em grau, a afirmativa de Figueiredo e Limongi, que tratam a disciplina dos legisladores como traço forte do sistema político nacional. Um outro dado verificado por Melo é que a troca de partidos é mais intensa entre parlamentares localizados à direita do espectro político.

Entretanto, a possibilidade de migração não pode ser tomada como característica do sistema político por todo o período pós-88. Tal como vinha ocorrendo desde 1994, em 2003 houve uma grande migração de deputados que buscavam se afastar dos partidos que lhes deram mandatos em direção aos partidos que passaram a compor a base do governo Lula. Como reação, os partidos que passavam a figurar como oposição, muitos dos quais haviam sido beneficiados anteriormente pelas mesmas regras permissivas, articularam uma mudança nas regras a fim de conter a evasão de suas fileiras. Os Democratas (DEM) (PFL) provocou uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou que parlamentares que optassem por trocar de mandato perderiam seus mandatos, salvo em alguns casos específicos. Portanto, por conta de uma decisão judicial, a migração foi duramente restringida a partir do governo do PT.

Dois dos aspectos empíricos que demonstram a fragilidade do sistema partidário brasileiro é a fraca identidade partidária e a elevada volatilidade eleitoral. Carreirão e Kinzo

(2004), ao analisar o período compreendido entre os anos de 1988 e 2002 concluem que as taxas de identificação partidária oscilaram. É verificada variação menor quando considerada a escolaridade e realidade socioeconômica, mas, em geral, permaneceram abaixo de 50% em todo o período, o que demonstra que no Brasil há um baixo índice de partidarismo. Dentre os maiores partidos, os autores demonstram que o PT registrou os maiores índices de preferência no período, o PMDB, embora tenha elevada preferência se comparada a outras legendas, apresentou tendência declinante e o PSDB e PFL apresentam dificuldades de se afirmarem, mesmo quando a frente do Executivo Federal. Chamam atenção para o fato que, embora a rejeição opere fortemente na decisão do voto, excluindo determinadas possibilidades de escolha, a afinidade não induz necessariamente a escolha, havendo considerável número de casos nos quais o eleitor não opta por candidato do partido ao qual declara preferência.

Os motivos elencados pelos autores para explicar a baixa identificação relacionam-se à reduzida diferença nas disputas partidário-eleitorais e a inconsistência do perfil da maioria dos partidos. Kinzo (2005) completa chamando a atenção para a estrutura de incentivos eleitorais marcada pela elevada fragmentação e pelas alianças que nublam a visão do eleitor que não enxerga com nitidez as diferenças. O sistema partidário tal como se encontra produz no eleitor mediano dificuldades de fixar a imagem dos partidos, distinguir líderes e propostas. Estes fatores conectam o eleitor mais ao candidato que ao partido. Outro fator é que a maioria das legendas possuem débeis recursos organizacionais que pudessem lhe permitir desenvolver estratégias adequadas para cativar a lealdade do cidadão.

Bohn e Paiva (2009) são mais otimistas ao analisar a mesma volatilidade eleitoral no período que se prolonga de 1982 a 2006 nas instâncias nacional e regional. Segundo eles, quando a volatilidade é menor supõe-se que os partidos se encontram enraizados, possuem apoio, canalizam demandas e conflitos e que seus programas são elementos determinantes na escolha eleitoral. Considerando simultaneamente as eleições presidencial, para o Congresso, assembleias e governos estaduais, os autores verificam uma tendência geral de queda na volatilidade, tanto nacional quanto estadual. Mas percebem que as eleições para o Senado e governo estadual a volatilidade permanece altas ao longo do tempo. Eles verificam que na maioria dos estados existe o mesmo padrão de disputas que as observadas no plano nacional. Embora considerem nos dados indícios de melhoria na institucionalização partidária, não constatarem melhorias nos níveis de satisfação da população com os partidos e se aproxima de Carreirão e Kinzo (2004), na percepção de que não há adequada taxa de identificação partidária.

Acerca da institucionalização dos partidos, Carreirão (2012), contradiz Bohn e Paiva (2009), ao afirmar que a volatilidade eleitoral e ideológica, são maiores quando se verificam as eleições em todos os níveis, nacional, regional e local. Observa que a fragmentação partidária é muito alta para a Câmara e maior ainda nas Assembleias Legislativas. O padrão de coligações para governos estaduais e para eleições proporcionais em todos os níveis não seguem o mesmo padrão que as disputas majoritárias, além disso, as dimensões esquerda *versus* direita, situação *versus* oposição não ditam os campos onde se conformam as coligações. Seguindo a mesma tendência de que a ideologia perde progressivamente importância na composição de coligações, a conformação dos governos apresenta-se descolada das alianças eleitorais, partidos que compõem com o pólo derrotado, não dificilmente se deslocam para o governo após o pleito.

Segundo o autor, a polarização entre PT e PSDB nas eleições presidenciais resgata alguma dimensão ideológica para as disputas partidário-eleitorais, porém não são suficientes para reverter as tendências negativas que mitigam a institucionalização do sistema partidário.

Ao examinar o impacto das estratégias eleitorais das elites políticas sobre os eleitores, Kinzo (2005) constata que duas delas são mais efetivas na orientação do voto e na constituição de lealdade partidária: obter visibilidade na competição eleitoral e promover participação contínua em eleições. São justamente estes os fatores que explicam o sucesso do PT em conquistar maior índice de lealdade em comparação com as demais legendas. A condição de possuir uma organização interna diferenciada, optar por jogar todo o peso em disputas nacionais, permanecendo quando derrotado na oposição e o fato de ser um partido de massas são os fatores que explicam o sucesso em se firmar no imaginário dos eleitores como partido de princípios e de esquerda.

Focando no problema do nexos entre partido, ideologia e classe social, Rodrigues (2001, 2009) realiza uma instigante análise da 51ª legislatura da Câmara dos Deputados que aponta em um sentido que confere mais consistência ao sistema partidário. Seu objetivo foi excluindo qualquer aspiração de ver homogeneidade nos partidos, verificar a existência de correlação entre a composição social das bancadas de cada legenda e seus respectivos posicionamentos no espectro ideológico. A hipótese confirmada é que cada partido ostenta um determinado padrão de recrutamento dominante. Para tanto, os partidos selecionados foram o Partido Progressista Brasileiro (PPB), PFL, PMDB, PSDB, PDT e PT, devido aos pesos que possuíam no Legislativo federal e por considerar que possuíam perfis programático-ideológicos relativamente consistentes.

Considerando a classificação usual de direita, centro e esquerda, o autor classifica o PPB e o PFL como representantes da direita, PMDB e PSDB como Centro e o PDT e PT como esquerda. Ao analisar os perfis dos políticos que compõem as bancadas de cada legenda o autor encontrou congruência entre tais posições e as composições ocupacionais e, por consequência, socioeconômicas dos parlamentares. Ou seja, tomando como exemplo os polos, verifica-se que os deputados filiados a partidos que apresentam aspirações programáticas de direita concentram deputados de origem empresarial, enquanto partidos de esquerda concentram a representação popular e da classe trabalhadora. Sessenta e oito por cento da bancada do PPB e 61% da pefelista são compostas por empresários, enquanto o PT possui apenas 3% deste segmento; na outra extremidade, a representação de lavradores e trabalhadores rurais se concentram completamente no PT.

Os dados apresentados por Rodrigues permitem afirmar que, apesar das debilidades anotadas acima, este é um aspecto de autenticidade do sistema partidário: a correspondência entre representação de classe, ideologia e partido. Legendas de direita recrutam representantes das classes proprietárias, partidos de esquerda recrutam entre os trabalhadores, populares, além de intelectuais progressistas. Tal verificação permite antever as preferências de cada um segundo as questões relacionadas aos temas caros para cada grupo social.

Outro dado instigante apresentado pela pesquisa é a dominância de deputados egressos da classe capitalista. 43,5% da 51ª Legislatura era composta por empresários, seguido por 31,6% de profissionais liberais e intelectuais. Tal realidade pode ser facilmente generalizada, quanto mais se a observação recair sobre as regras de financiamento das campanhas eleitorais, aspecto que será analisado a seguir, mas antes será discutido mais um pouco a ideologia partidária.

Figueiredo e Limongi (1999) enfatizando o comportamento parlamentar dos partidos, analisam o padrão de coalizões coerente dos maiores partidos que controlavam em média 79% das cadeiras, ao longo do período observado, 1989 a 1994, o PDS/PPR, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT. Segundo eles, há similaridade de encaminhamento de votações pelas lideranças partidárias de maneira consistente com as alocações ideológicas. As lideranças do PDS/PPR e do PFL encaminharam 68,8% das votações em conjunto, enquanto as lideranças do PDT e do PT orientaram juntos 71,5% dos votos. A probabilidade de partidos dispostos em posições ideológicas diversas é menor quanto maior é a distância e mais se aproximam dos polos direita ou esquerda. No caso analisado, as lideranças do PDS/PPR e as do PT tiveram concordância em apenas 13,6% das votações. Tal como Rodrigues, os autores classificam



ideologicamente os partidos em três blocos, a direita formada por PDS/PPR, PFL e PTB, o centro pelo PMDB e PSDB e a esquerda composta por PDT e PT. Como os parlamentares de cada bloco votam de maneira similar o aspecto de consistência encontrada do sistema partidário é realçado.

Figueiredo e Limongi (1999), também constatam que a multiplicação de partidos não consiste em problema real quando analisado o comportamento parlamentar dos deputados. Isso porque os pequenos partidos não possuem poder de veto e estão submetidos ao controle legislativo exercido pelas maiores bancadas que, no período analisado, eram as do PFL e do PMDB. Os autores também contradizem a tese de que o sistema eleitoral cria incentivos irreversíveis que produzem uma individualização da atuação política. O fazem demonstrando que na arena legislativa, as regras estabelecidas pelo regimento interno fortalecem a figura dos líderes, lhes proporcionando a capacidade de “reger” as votações de bancadas. Mas esta discussão será desenvolvida na sequência, na seção que trata da relação do Executivo com o Legislativo.

A partir dos anos 2000 há um reordenamento dos partidos, exemplo são o PFL ter se tornado DEM e a elevação de PSB e PL (posteriormente Partido da República [PR]) à condição de partidos de primeira grandeza. Santos (2006) estabelece um diálogo com as conclusões de Figueiredo e Limongi observando o período Lula. Segundo sua análise, o padrão de contraste entre esquerda e direita observada no comportamento dos deputados filiados a partidos que alocados em cada espaço do espectro ideológico nos dois governos FHC não são observadas no governo Lula. Quando o PT chega à presidência, incorpora partidos de direita à coalizão de governo, o PL<sup>20</sup> e o PTB, e passa a ter o apoio parlamentar do PPB. Na sequência, o PMDB, que ofereceu o vice aos PSDB nas eleições de 2002, se desloca para o campo gravitacional do governo, vindo mais tarde a compor o gabinete.

Tais mudanças afetam o padrão ideológico prévio e a partir de 2003, os posicionamentos passam a se polarizarem não mais entre esquerda e direita, mas entre governo e oposição, sendo o governo composto por forças heterogêneas (SANTOS, 2006). Mais a respeito, assim como seus efeitos, serão debatidas no capítulo 7.

Para fechar este tópico é fundamental abordar um tema que afeta tanto o sistema eleitoral quanto o partidário e que exerce forte influência sobre a capacidade de os partidos realizarem seus programas ou se comportarem fiéis a princípios ideológicos, trata-se do

---

<sup>20</sup> Importante registrar que ao longo do segundo mandato FHC o PL já vinha votando junto com a esquerda.

problema do financiamento da política no Brasil, começando pela sustentação financeira dos partidos para, em seguida, abordar as doações às campanhas eleitorais.

Os partidos dispõem simultaneamente de fontes de financiamento privadas e públicas. Segundo Speck (2006) existem três formas de financiamento público: isenções de impostos, acesso aos meios de comunicação de massa e transferência orçamentária direta. Desde 1995, os partidos políticos passaram a dispor de recursos originados no fundo partidário, repassados em volume proporcional à quantidade de parlamentares eleitos e transferido anualmente.

Speck (2006) considera que houve avanços na legislação que disciplina o investimento político no Brasil ao longo da República Nova. Para tanto, destaca as respectivas legislações partidária e eleitoral de 1995 e 1997 que estabeleceram regras para o financiamento empresarial que já ocorria mesmo sendo proibida. Dentre os principais avanços, o autor destaca a obrigatoriedade de prestação de contas e a publicização de arrecadações e gastos.

Focando a relação existente entre financiamento de campanhas e desempenho eleitoral, Cervi analisa os candidatos que se apresentaram na disputa pelas prefeituras das capitais em 2008, demonstrando que o montante de financiamento tem um impacto determinante nas eleições. Segundo ele, o volume de recursos faz grande diferença no desempenho dos candidatos mais que qualquer outra variável. Também demonstra que as doações feitas por pessoas jurídicas tiveram efeito mais positivo que outras receitas e que as empresas financiam candidatos de todas as ideologias. O atributo considerado mais importante para a obtenção de recursos é a competitividade, candidatos mais propensos à vitória tendem a receber mais aportes. Por fim, constata que candidatos à reeleição são mais bem-sucedidos em municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e que candidaturas de esquerda tendem a recorrer mais a recursos partidários.

Speck (2006) destaca que na comparação internacional um dos aspectos que chama a atenção para o caso brasileiro é o fato das doações realizadas por sindicatos ou quaisquer entidades representativas de classe serem vedadas pela legislação. Como as doações empresariais são permitidas, este fato gera invariavelmente uma distorção em termos da competitividade entre candidatos que detém diferentes apoios de classe. Os candidatos apoiados por empresários são favorecidos pela regra que permite a doação de pessoas jurídicas reguladas pela determinação de que uma empresa individualmente não pode ultrapassar o teto de 2% de seu faturamento. Enquanto candidatos apoiados por categorias profissionais não podem dispor de doações das entidades de classe. Tal proibição é, segundo o autor, uma herança do regime militar.

Outra fonte de distorção é quanto ao limite de doação permitida para pessoas físicas. Segundo a mesma lei eleitoral, é facultado à pessoa física doar para campanha eleitoral até 10% de sua renda. Isso significa que quanto mais rico for o indivíduo maior é o montante nominal de doação permitida. Dessa forma, a desigualdade de renda e de poder econômico acabam espelhadas no sistema político. Esta regra entra em confronto com a requerida equidade entre doadores e, conseqüentemente, viola o princípio da uniformidade de pesos entre eleitores com diferentes origens regionais, de sexo, cor, prestígio ou de classe.

Sabendo que a questão do financiamento é determinante para o sucesso das candidaturas, a legislação acaba criando um forte nexos entre financiadores e eleitos e estabelece segmentos distintos de cidadãos que se diferenciam por seu patrimônio e poder aquisitivo. Empresas tornam o financiamento eleitoral um investimento que requer retorno e os indivíduos que dispõem de mais posses podem exercer maior influência no processo eleitoral. Na interpretação de Samuels:

O sistema brasileiro de financiamento fora de controle das campanhas (para todos os efeitos) tende a perpetuar o status quo, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de interesses novos terem voz nas instituições de representação no Brasil. O sistema atual também faz muito pouco para desencorajar o uso do caixa dois, mas reformas políticas viáveis poderiam ser usadas para reduzir a corrupção no financiamento de campanha (SAMUELS, 2007, p. 27).

A inexistência de legislação determinando limites de gastos com campanha eleitoral, também ressaltado por Speck, torna maior a distorção. A assimetria entre as candidaturas provocada por disposições muito diferentes de recursos também produz classes de candidatos muito diversas. A distância que separa os candidatos nãnicos daqueles realmente competitivos, passa a ser determinada pela capacidade de atrair recursos e não outros atributos que conferem qualidade à democracia, tais como aqueles relacionados à características pessoais, valores ou ideias às quais representa.

Tomando novamente como um dado da realidade que a obtenção de financiamento é um objetivo crucial para o candidato e que seu volume possui relação direta com as chances de vitória, o pleiteante a cargo público corre o risco de se tornar um elemento passivo na relação com os doadores, dada a dependência que os primeiros acabam possuindo em relação aos segundos.

Com o propósito de analisar os resultados e determinantes do investimento eleitoral e conferindo ênfase ao financiamento empresarial, Mancuso (2012) faz um balanço da literatura buscando inventariar as respostas disponíveis acerca de três ordens de questões: como o dinheiro afeta o resultado; que benefícios obtêm os investidores e o que explica os gastos de campanha. A primeira resposta consensual encontrada é de que a relação entre gasto de campanha e votos obtidos é positiva. Todos os autores analisados concordam com a afirmação que candidato que gasta mais tem maior chance de vencer. Com relação ao retorno obtido pelos investidores, o autor apresenta resultados de estudos que indicam alguns benefícios obtidos por empresas como privilégios na celebração de contratos com o governo e o acesso a financiamento público.

Em relação a este segundo, Mancuso analisa o texto de Sztutman e Andrihique demonstram haver relação positiva entre doações para campanhas e a concessão de empréstimo pelo BNDES. Embora chamem a atenção, reiteradas vezes, para o risco de tomar este como único nexos, os autores verificam a existência de relação direta entre empresas que financiam candidatos vencedores e àquelas que obtêm créditos públicos, o que é indício da existência de conexão entre financiamento eleitoral e retornos políticos do setor privado.

Por fim, em relação aos fatores que motivam o investimento, Mancuso encontra tanto explicações cujos determinantes são estritamente políticos quanto àquelas relacionadas à interesses socioeconômicos. Em relação ao primeiro, algumas das conclusões tanto mais instigantes quanto óbvias são que os partidos de esquerda recebem menos investimento empresarial, PSDB e PFL (DEM) costuma ser campeões de arrecadação, mas que quando o PT chegou ao poder, os partidos da base superaram as receitas de legendas da oposição. Uma novidade é a descoberta que candidaturas do centro recebem proporcionalmente mais recursos. Outra convergência da literatura é verificar que, em relação à magnitude da circunscrição eleitoral, a receita média dos candidatos é menor nos distritos onde existem maior número de cadeiras em disputa.

No que concerne aos determinantes econômicos e sociais das doações e gastos eleitorais, Mancuso (2012) constata na literatura o fato de haver simetria entre doações e a natureza dos negócios das empresas doadoras. Ou seja, as firmas tendem a financiar candidatos para cargos que tem alguma relação com seu ramo de atividade. Samuels (apud MANCUSO, 2012), chega à conclusão que empresas pertencentes a setores mais expostos à intervenção ou influência do governo fornecem a maior parte das contribuições; o maior volume de contribuições provém dos setores financeiro, de construção e indústria pesada,

sendo maior a presença dos dois primeiros na eleição presidencial e do terceiro na de governador de estado. Outras constatações de natureza sociais também são elencadas pelo autor, dentre as quais, o fato de mulheres receberem menos financiamento que candidatos do sexo masculino.

No capítulo 1 foram estabelecidos as três conexões que ligam Estado e capitalismo, o financiamento de campanha figura como elemento explicativo fundamental para uma dessas, “a colonização por interesses privados”.

As análises sobre a relação entre Executivo e Legislativo, podem ser agrupadas em dois campos distintos de abordagens<sup>21</sup>. A primeira, herdeira da literatura crítica das instituições democrática do período 1946-1964 e fortemente influenciada pela perspectiva do “presidencialismo de coalizão” de Abranches, considera tal relação deficiente e altamente instável, por isso é designada como vertente pessimista. A segunda, nomeada aqui de vertente otimista e representada por uma rica linhagem de estudos legislativos com sólida base empírica, toma as singularidades nacionais em termos de seu funcionamento e sucesso não muito distintos de outras experiências democráticas.

A análise sob o signo do “presidencialismo de coalizão” busca dar conta de dois objetivos, por um lado, sintetizar o *modus operandi* do sistema político nacional e, de outro, apresentar o elenco de fatores que explicam suas aparentes debilidades crônicas. Visto que por muito tempo esta foi uma abordagem bastante influente e que seus pressupostos ainda se encontram bastante difundidos pelas novas publicações no campo da Ciência Política brasileira, o debate se desdobra a partir da retomada da proposta de Sérgio Abranches (1988).

Sua tese é balizada pela noção, segundo a qual o funcionamento político brasileiro é inerentemente instável. O raciocínio é iniciado pela avaliação de que os mesmos dilemas institucionais que levaram à paralisia decisória que desaguou no golpe de 1964 permaneceram presentes na República Nova e são agravados pela expansão estatal e burocrática realizadas no período militar. Para o autor, é a coexistência do presidencialismo com o federalismo, no primeiro plano, e o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional no segundo que produzem uma irremediável tendência à instabilidade. Tal conjugação institucional impõe ao chefe do Executivo lançar mão de boa parte dos recursos políticos que concentra e adotar medidas muitas vezes pouco republicanas. Para assegurar sua sustentação política, o presidente necessita constituir uma coalizão que considere simultaneamente os interesses da maioria partidária no Congresso e dos governos estaduais. Em sua visão o

---

<sup>21</sup> Esta proposta é parecida com a sugerida por Amorin Neto (2007).

Congresso é constituído pelo agregado de parlamentares atomizados, o que dificulta a barganha. A estratégia dominante para viabilizar uma coalizão ampliada e heterogênea, sustentada sobre os eixos partidário e regional (estadual), torna-se a distribuição de benefícios particularistas e paroquiais. Uma dessas concessões é a acomodação dos diferentes interesses representados no Congresso ou espalhados pela federação nos postos de governo, principalmente no ministério e autarquias.

Mesmo na ocorrência de coalizões concentradas (na quais o partido do presidente é majoritário) os obstáculos enfrentados pelo Executivo não são menores, posto que os interesses regionais e relacionados às carreiras políticas individuais substituem a negociação de espaços com outras agremiações pela barganha com correligionários.

Para Abranches (1988), a heterogeneidade social e econômica, não são filtradas adequadamente pelas instituições, levando-as, portanto, a se distribuírem em muitas agremiações dotadas de variados programas e ideologias. Inevitavelmente, devido as regras de funcionamento da democracia brasileira, boa parte destas, são representadas no interior da mesma coalizão. Dentro dos limites da coalizão de governo, as negociações tornam-se mais complexas com acentuada tendência a conflitos. Em caso de impasse, há forte risco à paralisia decisória. Quanto mais ampla é a coalizão, mais distantes programática e ideologicamente estão dispostos os interesses e maior é a tendência às disputas internas. No caso do enfraquecimento do Executivo, o Legislativo tende a ser reforçado, o que conduz os dois ao confronto aberto. E quando isto ocorre, na falta de mecanismos institucionais de resolução de conflitos, comuns a outros sistemas políticos, o próprio Executivo torna-se o epicentro da crise. Para o autor, há no Brasil “insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do ‘equilíbrio constitucional’” (ABRANCHES, 1988, p. 32).

A proposta interpretativa de Abranches foi inquestionavelmente influente. A categoria “presidencialismo de coalizão” foi amplamente difundida tanto na academia quanto na imprensa. Da mesma maneira que tem orientado alguns estudos é questionada por outros. Em geral, a maior parte das críticas referem-se ou tangenciam a suposta tendência à instabilidade do sistema político brasileiro, posição compartilhada por outros autores como Ames e Lamonnier.

Muitas das abordagens “pessimistas” buscam identificar as deficiências na comparação com as características das experiências europeias. De fato, no presidencialismo multipartidário não são encontrados exatamente os mesmos incentivos institucionais para a

formação de governos de coalizão que aqueles identificados nos regimes parlamentaristas. Neste existem três possíveis caminhos para a formação do gabinete executivo, o primeiro é um partido alcançar sozinho a maioria parlamentar, o que lhe permite formar um governo puro. Esta é uma hipótese incompatível com o multipartidarismo que tende a dispersar votos nas várias legendas. Assim sendo, no caso de haver muitos partidos restam duas opções: ou forma-se uma coalizão baseada na indicação de nomes para as pastas ministeriais ou convocam-se eleições objetivando estabelecer uma nova correlação de forças. Não há outra possibilidade, em qualquer um dos três casos, o Executivo possuirá maioria parlamentar.

A simetria entre gabinete e maioria assegura a governabilidade. Conseqüentemente, o modelo parlamentarista clássico restringe o espaço para o conflito entre Executivo e Legislativo, caso oposto ao que se verifica no presidencialismo, sobretudo no multipartidário com votação proporcional em lista aberta e eleições previamente fixadas.

Neste, a regra determina que os Poderes sejam completamente apartados. A maioria eleitoral alcançada pelo partido do presidente não é necessariamente acompanhada pela eleição do maior número de deputados e senadores. Conseqüentemente torna-se plausível a possibilidade das forças políticas dominantes no Executivo e no Legislativo serem contraditórias. No caso dos EUA, este problema é amenizado pelas restrições impostas pelo bipartidarismo e pelo voto distrital majoritário. Desta maneira, há uma forte probabilidade do partido que conquistar maioria eleitoral na presidência alcançá-la também no Congresso e, em caso contrário, o desafio de negociar a agenda é simplificado pelo reduzido número de agremiações. Em casos como este é comum formar-se o “governo compartilhado”, no qual os dois partidos estabelecem uma pauta comum para orientar as ações dos dois Poderes. Esta saída é possível porque o presidencialismo encontra-se associado à representação distrital-majoritária e ao bipartidarismo, de maneira que o próprio sistema “filtra” as heterogeneidades com as quais o chefe do Executivo precisa lidar.

No caso do presidencialismo multipartidário com voto proporcional em lista aberta, a engenharia é sem dúvida mais complexa. Havendo muitas legendas, é virtualmente impossível, ou com certeza improvável, que o partido do presidente obtenha sozinho a maioria das cadeiras no Congresso. Ao lado, como as eleições proporcionais ocorrem em lista aberta, o peso individual do político eleito é realçado reforçando o particularismo das barganhas e a fragmentação ainda maior de interesses. Conseqüentemente, as regras do sistema político determinam que chefe do Executivo precise negociar com uma multiplicidade de partidos e ambições individuais.

Tais dificuldades induzem alguns autores a concluir que seu funcionamento é inviável. Segundo os pessimistas, a organização do sistema político conduz inexoravelmente a ocorrência de uma das duas situações: ou o Executivo deve barganhar com tamanha diversidade de interesses partidários e individuais, e, neste caso, rebaixar seus propósitos ideológicos e programáticos para atender a demandas diversas, ou se vale de práticas “menos republicanas” como o clientelismo, “comprando” os parlamentares para votarem consigo. Do contrário, o presidente tenderá a se chocar com os legisladores e, no conflito, a situação pode conduzir a um desfecho dramático, com a subjugação de um Poder pelo outro ou na intervenção de forças externas.

Como as eleições são regulares com datas previamente estabelecidas e coincidentes para cargos legislativos e executivos de mesmo nível federativo, não há possibilidade da ocorrência de um realinhamento de forças no curso dos mandatos, como é possível no parlamentarismo pela antecipação de eleições ou nos EUA onde as eleições presidencial e legislativa são intercaladas.

Registros históricos corroboram com a leitura pessimista, tais como a sequência de eventos que desembocaram no golpe de 1964, o *impeachment* do presidente Collor e recentemente o impedimento da presidenta Dilma Rousseff.

É partindo da verificação dos contrastes com outras experiências democráticas que o “presidencialismo de coalizão” toma contornos de saída paliativa, essencialmente clientelista, paroquialista e tendente ao colapso. O rebaixamento da política às interações fragmentadas são a forma dominante de superar a instabilidade inerente e mesmo assim não consegue ser mais que mero evento que separa uma crise de outra.

Compreendidas as bases da argumentação por sobre as quais os autores críticos constroem suas avaliações pessimistas, alguns questionamentos podem ser interpostos. Todos os casos de presidencialismo multipartidários com eleições proporcionais são igualmente instáveis? Por que as coalizões multipartidárias são casos de excepcionalidade no presidencialismo? A constatação da ausência de determinados incentivos para a formação de coalizões legislativas e de governo significa afirmar a ausência de quaisquer incentivos com tais propósitos? Como explicar o sucesso legislativo dos presidentes que se sucederam na República Nova? Estas e outras indagações expressam a fragilidade empírica da respectiva pessimista e abrem espaço para que a leitura otimista do funcionamento político brasileiro seja introduzida no debate.



Os estudos legislativos operaram uma mudança no foco das análises, trazendo a atenção da arena eleitoral para a legislativa. A investigação passa a se concentrar nos dispositivos constitucionais que estabelecem os recursos confiados a cada Poder, nos procedimentos internos do Legislativo, bem como nas regras que regem a relação entre este e o Executivo. Ao realizar tal modificação, passaram a se chocar com alguns dos principais pressupostos edificados pela literatura pessimista. Dentre as contradições mais destacadas estão pressuposto do individualismo parlamentar e a fraqueza dos partidos no Congresso. Também questionam a afirmação de que faltam incentivos à colaboração entre os Poderes e que confundem a independência entre Legislativo e Executivo como oposição entre os dois. Ao suporem que a separação entre poderes gera inexoravelmente relações conflituosas, as coalizões tornam-se, segundo a visão pessimista, arranjos precários e excepcionais.

Uma fonte de equívoco é ter o olhar voltado para a experiência democrática de 1964, o que significa desconsiderar as mudanças operadas nas instituições políticas pela República Nova.

A vertente otimista acusa a perspectiva encabeçada pelo presidencialismo de coalizão como sendo mais normativa do que empírica. As características que singularizam o funcionamento da democracia brasileira sob a égide da CF/88 não são analisadas como aspectos distintivos, mas como sinais de deficiência na comparação com as características dominantes nas demais democracias. É como se considerassem a existência de duas classes de democracias, as avançadas e as atrasadas, sendo o Brasil um exemplar da segunda classe, retardatárias e sempre propensa ao retrocesso autoritário. Segundo estes, a visão pessimista confunde duas dimensões da governabilidade, como se não adotar determinadas medidas popularmente demandadas, notoriamente relacionadas aos dilemas econômicos e sociais, fosse a expressão prática dos obstáculos institucionais e não o resultado intencional do governo (LIMONGI, 2006a, 2010).

Para os otimistas a expressão “presidencialismo de coalizão” deve ser tomada não como uma categoria analítica, mas como um arranjo político que organiza a relação entre Executivo e Legislativo em um país caracterizado por uma formal separação entre os Poderes e que dispõe de partidos suficientemente aptos a oferecer sustentação para acordos. Para Limongi (2006b), o termo deve ser adotado mais como descrição que como adjetivação, ou seja, trata-se da constatação de que o sistema político brasileiro é presidencialista e que o chefe do Executivo recorre à formação de coalizões multipartidárias de governo. Na prática, esse arranjo é funcional e torna o Brasil semelhante às demais democracias estáveis.

Acerca do aparente fosso que separa as formas de governo presidencialista e parlamentarista, um primeiro contraponto é oferecido por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002). Ao analisar os contornos dos governos de coalizão montados em países que adotam um ou outro sistema, os autores demonstram que o problema não reside na presença ou ausência de incentivos para a formação da aliança, mas que estes variam segundo as instituições vigentes em cada um dos sistemas. Tanto um quanto o outro evitam, por razões distintas, tornarem-se governos minoritários. No parlamentarismo o incentivo à formação de coalizão reside, antes de mais nada, no fato de não se desejar que ocorram novas eleições, no presidencialismo, por sua vez, o primeiro incentivo é evitar a oposição parlamentar.

De fato, uma diferença é detectada no de grau, visto que a ameaça de novas eleições coloca os gabinetes parlamentaristas em posição de “tudo ou nada”, enquanto os mandatos fixos criam no presidencialismo a expectativas de que haverá outras oportunidades de acerto no curso do tempo. Mesmo assim, não concluem que devido a diferença de grau a coalizão seja uma excepcionalidade em sistemas presidencialistas. Pelo contrário, os autores demonstram que as regras segundo as quais as pastas ministeriais são distribuídas no parlamentarismo não são muito distintas das encontradas no presidencialismo. Em ambos os casos, o horizonte é fixado na obtenção de apoio legislativo.

Tendo como base diversos casos empíricos, também realçam que não se deve esperar desastres quando as coalizões não se formam tanto em um quanto no outro sistema e que, o fato das democracias presidencialistas apresentarem-se menos duradouras não significa que seja por causa do problema da coalizão.

Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2006a, b, 2010), também rejeitam a compreensão de que a ocorrência de coalizões em sistemas presidencialistas multipartidários sejam casos de excepcionalidade. Quando nenhum partido alcança individualmente a maioria, a coalizão é recurso usual, tanto para o parlamentarismo quanto para o presidencialismo. O expediente de distribuição de pastas ministeriais com vistas à obtenção do apoio legislativo não pode ser confundido com clientelismo, posto que esta é a regra de procedimento para conformação de coalizões em qualquer parte do mundo. Também o protagonismo exercido pelo chefe do Executivo no processo de produção legal reforça a aproximação das experiências parlamentaristas com o caso brasileiro em particular.

Para os autores, a propensão do Congresso em cooperar com o presidente é mais forte do que a disposição de lhe fazer oposição. A ilusão de que existem duas agendas em confronto, uma do Executivo e outra do Legislativo é causada pelo erro de tomar o

parlamento como uma entidade unificada, dotada de interesses comuns e não como um conjunto de partidos, programas e ideologias diferentes entre si.

Para compreender a viabilidade de governos de coalizão no Brasil contemporâneo é preciso antes diferenciar as duas experiências democráticas. De acordo com Santos (2006), no período compreendido entre 1946 e 1964 os governos eram compostos por coalizões mistas, formadas por parcelas de diferentes partidos, inclusive dos de oposição. Este arranjo por si só inviabilizava a conformação de bancadas disciplinadas. Além disso, haviam recursos em poder dos parlamentares que dificultavam a tramitação de matérias do interesse do Executivo e da realização de suas políticas. Este era o caso de os legisladores terem poder para interferir no orçamento. Também não haviam algumas das instituições que atualmente são responsáveis pela organização do processo decisório da Câmara, como Colégio de Líderes. A conclusão alcançada por Santos (2006) é que a maneira como o sistema político fora montado naquele período, conduziu a uma modalidade de presidencialismo faccional, este sim bastante propenso à instabilidade.

Segundo Santos (2006), em plena concordância com Figueiredo e Limongi (1999), mudanças institucionais importantes no pós-1988 alteram substancialmente a relação entre os Poderes. Se por um lado, a Constituição, manteve intactas as legislações eleitoral e partidária, ou seja, a representação proporcional com lista aberta e a inexistência de barreiras que impedissem a fragmentação partidária, bem como preservou o presidencialismo e reforçou o federalismo, amplificando a fragmentação institucional e as forças centrifugas do sistema político, por outro, as atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo regime militar foram reafirmadas o que ocasionou a concentração de maior número de recursos e atributos na presidência. O arranjo constituindo proporcionou um novo equilíbrio entre os poderes. O chefe do Executivo passou a ter controle absoluto sobre a administração pública, exclusividade na escolha de ministros, direções de estatais e autarquias e outros milhares de nomeações para os diversos escalões do governo.

Com relação a produção legal, o presidente pode propor matéria ordinária e extraordinária ao Congresso, sendo facultado o direito de apresentar ao legislativo projetos de lei e emendas constitucionais. Possui exclusividade sobre proposições relacionadas à administração, orçamento e tributação. Pode editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso e impor restrições orçamentárias ao Legislativo. Também pode pedir regime de urgência a fim de acelerar a tramitação de matérias. Suas medidas provisórias vigoram mesmo antes de apreciadas pelos parlamentares. Além disso, matérias aprovadas podem sofrer vetos

total ou parcial, só derrubados por meio de maioria qualificada nas duas casas. Tantos atributos tornaram o Executivo bastante forte, mesmo em comparação com outras democracias presidencialistas. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, o presidente tem apenas o poder de veto integral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999, 2007; LIMONGI, 2006a, 2010).

Segundo Limongi (2006a), a força legislativa do presidente é demonstrada por dois índices, o de sucesso e o de dominância das iniciativas legislativas do Executivo. O primeiro refere-se à capacidade de o presidente aprovar suas matérias no Congresso, o segundo diz respeito ao controle exercido sobre a produção de novas normas. De acordo com os dados apresentados pelo autor, o Brasil não difere da média alcançada pela maioria das democracias parlamentaristas, emplacando entre 1988 e 2006, uma taxa de sucesso de 70,7%. Neste período apenas 25 projetos do Executivo foram rejeitados. O índice de dominância é ainda mais expressivo, 85,6%. Tais dados levam a constatação de que o legislativo, além de não se comportar como obstáculo, como afirmam os autores pessimistas, apresenta-se altamente colaborativo. Mais ainda, pode-se considerar que o presidente é o principal legislador e a quem o Congresso confia o controle de sua pauta.

A constatação da dominância do Executivo acarreta outra ordem de análises críticas, especialmente aquelas que buscam apontar o presidente como usurpador ou que tentam identificá-lo como “ditador velado”. Opondo-se também às críticas desta natureza, Limongi (2006, 2010) afirma que a preponderância legislativa do presidente não implica em considerar o Legislativo como um subpoder ou um Poder colonizado. Isto porque o sucesso e a dominância do Executivo só se realizam após a aprovação das matérias no Congresso. Seja aprovando os termos de determinada Medida Provisória (MP), seja votando favorável ao governo em matéria sob regime de urgência, de qualquer forma, o triunfo final do presidente depende da agregação de maioria de votos a seu favor.

Esta constatação coloca no centro o problema da coalizão. Os autores que hora são analisados possuem uma perspectiva bem diversa de Abranches também neste quesito. Segundo eles, não se trata de um arranjo precário, particularista, pouco republicano e tendente à crise, mas o produto de engenharia política baseada no acordo partidário estabelecido entre legendas com peso no congresso e a presidência e que envolve delegações entre poderes e entre os parlamentares.

As prerrogativas exclusivas, especialmente a de nomear e demitir cargos de peso destacado, de controlar o orçamento e a de iniciar legislação, conferem ao presidente uma

enorme vantagem estratégica para formar sua base de apoio partidária. Na prática, o chefe do Executivo não age muito diferente dos casos parlamentaristas tradicionais. Para obter apoio à sua agenda, tanto em um quanto em outro a distribuição de postos de governo é moeda de troca. Além disso, geralmente emprega o critério de tamanho das bancadas para definir a proporção de cargos, assunto que será retomado adiante.

A viabilidade da coalizão requer que o chefe do Executivo tenha a garantia de que, uma vez distribuídos os cargos, os partidos não lhe faltarão. Portanto é preciso ter certeza que os partidos são suficientemente fortes para manter coesas as bancadas no apoio ao presidente. Daí verifica-se mais uma constatação que contradiz a visão pessimista: o Congresso não é o reino do parlamentar individual. Ao contrário, os partidos são o elemento dominante na arena legislativa. De acordo com Figueiredo e Limongi (1995, 1999), pesquisas empíricas revelam que os partidos possuem coesão interna e que as orientações da liderança tornam as votações em plenário altamente previsíveis.

O regimento interno induz a coesão, na medida em que reforça a liderança em detrimento da atuação individualizada dos parlamentares. O líder possui os seguintes direitos partidários: determinar a agenda do plenário; representar toda a bancada; restringir as leis das comissões por meio de procedimento de urgência; apontar e substituir membros das comissões permanentes, comissões mistas que analisam medidas provisórias e o orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Um outro traço que caracteriza o processo decisório no Brasil como sendo centralizador é o privilégio dado às votações em plenário em detrimento ao reforço das comissões (com é nos EUA).

Portanto, as regras institucionais tornam o processo decisório centralizado, coeso e partidarizado. Os dados demonstram que, na maior parte das vezes a coalizão ministerial corresponde à coalizão legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999, 2007; LIMONGI, 2006). Esta constatação faz cair por terra também outro dogma da literatura pessimista: os governos não são derrotados por indisciplina. Ao contrário, os partidos são coesos e seguem seus líderes tornando as coalizões de governo sólidas e efetivas. Na visão de Santos (2006), o mesmo se deu com a oposição, ou seja, da mesma maneira como a situação oferece apoio disciplinado ao governo, a oposição também é capaz de agir coesa na tentativa de obstruir e polarizar votações. Todas as posições no Congresso passam pela situação partidária, de maneira que o espaço para a atuação individual é observado por este conjunto de autores como fortemente reduzida.

Embora não divergindo das proposições gerais acerca do funcionamento político brasileiro tal qual defendido pelos autores otimistas, Pereira e Mueller (2003) buscam realizar uma inflexão nas posições polares. Adotando como referência as variantes explicativas, por um lado, o sistema partidário como sendo fragmentado e indisciplinado na arena eleitoral e, por outro, como coesos e disciplinados no ambiente legislativo, caracterizam o sistema político brasileiro como sendo portador de incentivos contraditórios que estimulam simultaneamente o legislador a se comportar individualmente e a seguir a orientação partidária. Segundo eles, enquanto as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo estimulam a descentralização enfraquecendo o partido, as regras internas do processo legislativo e o poder concentrado no Executivo proporcionam estímulos centralizadores que reforçam as legendas.

Incentivos a comportamentos diversos produzem uma realidade cuja estabilidade é extremamente dinâmica e depende em grande medida da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos componentes da coalizão utilizarem adequadamente os recursos institucionais de que dispõem. Dentre tais instrumentos, os autores destacam as emendas orçamentárias individuais. Caberia aos líderes negociarem com o Executivo a alocação de recursos para o atendimento das demandas de cada parlamentar individualmente, especialmente àqueles destinados aos redutos eleitorais. Do ponto de vista do deputado, a lealdade ao partido e à coalizão representaria o meio do qual torna-se possível elevar seu nível de eficiência para com seus eleitores, reforçando sua conexão eleitoral e garantindo votos necessários à preservação de seu posto. Do ponto de vista do governo, o orçamento se torna instrumento para recompensar ou punir os parlamentares individualmente, de acordo com seu comportamento nas votações.

Ainda segundo Pereira e Mueller (2003), a estratégia empregada pelo Executivo é superestimar as receitas esperadas com o propósito de mais tarde selecionar aquelas que serão efetivadas. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que atende aos parlamentares, reduz custos financeiros e não modifica sua agenda.

Em sentido oposto, Limongi e Figueiredo (2005) avaliam que a tese de Pereira e Mueller é inconsistente com a realidade. Acusam os autores de, diferentemente da ambição de explicar o equilíbrio dinâmico que se origina na coexistência de incentivos contraditórios, apenas reforçam a tese do individualismo parlamentar e de que as práticas clientelistas constituem a regra de funcionamento do sistema político nacional. Segundo os autores, as emendas individuais ocupam papel de menor relevo no âmbito do orçamento em comparação

com as emendas coletivas e de relatores. Estas últimas, além de precederem, possuem maior nível de execução em relação às aquelas. Além disso, o montante destinado às escolhas individuais é decidido coletivamente.

O argumento mais forte que os autores interpõem é de que as regras internas do parlamento determinam cifras iguais para todos os deputados independentemente da posição que ocupam em relação ao governo e de que os dados analisados não demonstram correlação entre a execução de emendas e votos dados às matérias do Executivo. Ou seja, se tomado na perspectiva do volume de recursos disponíveis, cada parlamentar possui o mesmo montante, se tomado na perspectiva da execução, os autores demonstram que não há necessária correlação votação/execução.

Limongi e Figueiredo (2005) buscam demonstrar que a variável explicativa não é a negociação individual focada no reduto eleitoral, mas o apoio partidário. Na realidade, o governo não atende aos deputados da base, mas o contrário, são estes parlamentares que direcionam suas emendas para as políticas públicas decididas pelo governo. Portanto, de uma maneira ou de outra, o que explica a correlação entre a alocação de recursos e emendas parlamentares é a realidade partidária. A disposição de votar contra ou a favor do governo se deve à posição partidária, não à emenda. É a identificação do deputado com a agenda do Executivo que o conduz a direcionar a porção de emendas individuais ao seu dispor para determinadas políticas públicas, isto conduz naturalmente ao aumento de volume executado.

Amorim Neto e Santos (2003), também reforçam a tese otimista, segundo a qual, o Congresso não pode ser encarado como um conjunto de parlamentares atomizados com ambições exclusivamente individualistas e paroquiais. Para tanto, contrastam a visão que classifica o Brasil como um exemplar de “segredo ineficiente”, que é o mesmo que afirmar que, a capacidade de o legislativo elaborar uma agenda nacional de políticas públicas é prejudicada pelas ambições personalistas. Os autores refutam esta tese recorrendo às regras institucionalizadas, mas vão além, ao dar atenção para a dimensão estratégica referente aos objetivos fins dos partidos. Por um lado, a despeito dos estímulos eleitorais personalistas, a CF/88 impõe aos parlamentares refletirem sobre os temas nacionais, por outro, a posição adotada pelo partido em relação ao governo exprime uma dada estratégia eleitoral que tem como cerne o debate acerca de temas nacionais. Ou seja, quando um partido opta por compor o governo, além dos cargos e outros estímulos correlatos, adota uma postura política que reflete uma visão global, a de oferecer continuidade. Quando outra agremiação se posiciona no campo de oposição, está automaticamente ofertando ao eleitor a opção pela mudança.

Portanto, diferente daqueles que verificam no Brasil a materialização do segredo ineficiente, os partidos e sua estratégia tomam a dimensão de fator explicativo mais relevante que o indivíduo e seus propósitos particulares. Este fato também repercute fora da arena legislativa interpondo outros efeitos à diluição ocasionada pela legislação eleitoral, posto que ofertam propostas nacionalizadas no momento em que tomam posição de adesão ou de distanciamento do governo em voga.

Na realidade, Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2006), não descartam a dimensão estratégica. De uma outra maneira alcançam a mesma conclusão que Amorin Neto e Santos quando, por exemplo, afirmam que a opção por ocupar o lugar de oposição só se torna estratégia ótima de partidos que aspiram vencer as eleições majoritárias, fato que explica o motivo que leva alguns partidos se negam insistentemente em compor a coalizão de governo. Em geral, conforme visto anteriormente, este é o comportamento típico dos partidos que tem o olhar centrado na disputa majoritária nacional.

No lugar da visão individualizada, ressalta-se que o processo decisório no Brasil é caracterizado por elevado grau de delegação. Por um lado, o Congresso delega ao presidente, de outro os parlamentares ao líder. A delegação é fator que explica a ação concertada entre Executivo e maioria legislativa, é a certeza de que o líder mantém a coesão partidária que permite ao presidente antever as possibilidades de aprovação de suas matérias no Legislativo. Também para a maioria legislativa é interessante delegar ao presidente a iniciativa de produzir normas, uma vez que as regras institucionais lhe dotam de melhores condições para obter sucesso (AMORIN NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; LIMONGI, 2010). O que não significa a ausência de mecanismos mútuos de controle e, sobretudo, a calibragem dos meios disponíveis para barganhar.

Neste debate, o papel das MP ocupa um lugar de destaque. Como dito, elas constituem um dos principais recursos à disposição do presidente, capaz de lhe garantir uma enorme vantagem estratégica no seu relacionamento com o Congresso. Porém, diferentemente do que sustentam os autores críticos, Figueiredo e Limongi (1999), não identificam este recurso como a expressão da ingerência do Executivo e nem tão pouco sinal de abdicação do Legislativo, mas um importante mecanismo de delegação. As MP figuram como um recurso institucional sob controle do presidente que lhe confere a capacidade de influenciar fortemente a agenda do Legislativo. Segundo os autores, elas objetivam dar celeridade à tramitação das matérias de interesse do executivo, portanto admitem que não são empregadas de acordo com seu propósito formal de versar sobre questões de urgência e relevância, mas



como recurso para contornar as usuais etapas de tramitação. Entretanto, reforçam que isso não significa sobrepor ao Congresso, posto que ao final ela precisa ser aprovada pelos parlamentares que também podem emendar ou igualmente rejeitá-la.

Até 2001, a legislação que regia as MP não era clara quanto a possibilidade da reedição, conseqüentemente, tornou-se prática corriqueira reapresentá-la tantas vezes quantas necessárias até sua aprovação. Com isso, a reedição de MP tornou-se um mecanismo de ajuste entre objetivos variados no interior da coalizão. O que revela que a MP não expressa a vontade unilateral do Executivo, mas representar *locus* privilegiado de negociação entre os poderes (AMORIN NETO; TAFNER, 2002).

Figueiredo e Limongi (1999) caracterizam o modelo institucional brasileiro como sendo um conjunto complexo de delegações cruzadas entre os poderes. Segundo eles, o presidente, ao formar a coalizão, delega poderes aos partidos de apoio no Legislativo e, de maneira inversa, o Congresso também delega ao Presidente condições para legislar. A MP seria o exemplo mais acabado da segunda modalidade de delegação, o Congresso concede ao Executivo concretizar seus propósitos antes que a matéria seja devidamente aprovada por ele. Mas isso não significa que haja ausência de fiscalização. Para mitigar os custos de controle de múltiplas delegações, os legisladores recorrem a mecanismos informais, no caso das MP os autores realçam aquilo que denominam “alarme de incêndio”. Ou seja, os deputados, não necessariamente plenamente cientes dos efeitos intencionais e não intencionais acerca da tomada de determinada decisão, permitem que o presidente coloque em prática determinada medida para avaliar seu impacto concreto e daí formar uma opinião. Ao perceber efeitos negativos, ou seja, no caso de acionamento do “alarme de incêndio”, os partidos membros da coalizão buscam, por meio de novas negociações, produzir ajustes. É importante que a maioria, não o deputado individualmente, tenha a percepção de que a medida causa danos para que o processo de ajuste se inicie. Da parte do Executivo, o recurso disponível para promover adequações foi a reedição da MP (pelo menos até as modificações introduzidas em 2001) incorporando alterações reivindicadas. Dessa maneira, as propostas iniciadas pelo Executivo vão sendo depuradas até a formatação final que, conformada aos diferentes interesses dos membros da coalizão, podem ser definitivamente aprovadas.

É por isso que não é incomum que os textos reeditados sejam modificados, tais mudanças configuram uma maneira de adequar os diferentes objetivos existentes no interior da coalizão. Conseqüentemente, a alta taxa de reedição de MP realizada pelos governos de coalizão (especialmente FHC) deve ser compreendida, por um lado, como uma escolha

racional da maioria parlamentar, para obter dados da realidade (superando deficiências técnicas) e assim formar sua opinião assim como, por outro lado, como expediente que visa ganhar espaço de manobra para barganhar com o Executivo.

Em 2001, uma nova legislação limitou o recurso de reedição. A partir de então as MP passaram a ter validade de sessenta dias (não mais 30 dias) e no caso de não ter sido votada, o presidente pode reeditá-la uma única vez. Tal mudança representa a provável tentativa de o Congresso disciplinar o poder legislativo do Executivo limitando seu poder de decreto<sup>22</sup>. Entretanto, os dados da realidade demonstram que este propósito não foi alcançado, posto que o número de MP não reduziu e, ainda gerou outros efeitos inesperados. Segundo Machiavelli (2009 apud LIMONGI, 2010), a novidade, na prática, reforçou ainda mais o papel do Executivo que passou a contar com o expediente do trancamento da pauta tornando o funcionamento do Congresso ainda mais limitado pela ação do governo. Além disso, a própria MP como recurso ganhou mais relevo, posto que se tornou praticamente a única maneira de promover mudanças legais. Com a alteração também não é implausível aventar que o mecanismo de barganha verificado por Amorin e Tafner, não tenha permanecido, agora com nova conformação, ao invés de reeditar, o governo reapresenta MP incorporando as modificações exigidas pelos membros da coalizão. Os dados que demonstram o aumento no número de medidas submetidas ao Congresso após 2001 são indícios de que isso, de fato, passou a ocorrer.

Os debates acerca da questão orçamentária e das MP realçam um importante aspecto na versão elaborada por parte dos autores otimistas, particularmente daquela defendida por Figueiredo e Limongi, e que os opõe a outros autores da mesma linhagem, notoriamente Amorin Neto e Tafner (2002), como se verá adiante. Trata-se da percepção de que o arranjo de coalizão que torna possível a ação concertada entre Executivo e maioria legislativa é estrutural. Em outras palavras, independentemente dos indivíduos e partidos, do número de cadeiras ocupadas pela legenda do chefe do Executivo ou dos atributos e capacidades pessoais, o sistema político brasileiro conduz inexoravelmente à coalizão majoritária. Como dito, as instituições conforme montadas no Brasil, determina um padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo, centrado no presidente e na liderança partidária. Outro sinal é que há menor variação entre governos da República Nova do que na comparação com os do período 1946-64 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Ao verificar que há dominância e

---

<sup>22</sup> Anteriormente houve outras tentativas de disciplinamento das MP. Destaque para o projeto Nelson Jobin durante o governo Collor que impôs ao governo rever sua estratégia de governar por meio da edição de grande quantidade de MP nos primeiros anos.

sucesso legislativo do Executivo em todos os governos do pós-88 são induzidos a afirmar que estes são aspectos estruturais do funcionamento político do Brasil (LIMONGI, 2006).

Parte do esforço empreendido por Figueiredo e Limongi e, a partir deles, toda uma linhagem de estudos legislativos, é demonstrar que as deficiências políticas que vigoram no Brasil não são produzidas pelo sistema político, mas tratam-se do produto da orientação política dos mandatários. Limongi (2006) exemplifica lembrando que o mesmo sistema político que inviabilizou os sucessivos planos de estabilização econômica realizados nos governos Sarney e Collor, não impossibilitaram o êxito do Plano Real sob o governo Itamar Franco. Sucessos e fracassos devem, segundo eles, ser creditados a outros fatores, não ao funcionamento do sistema político.

Conforme parcialmente demonstrado, Amorin Neto e Santos (2003), não diferem dos autores em tela em seus aspectos mais substanciais. Concordam que os partidos ocupam centralidade na política nacional, que governos de coalizão são frequentes nos sistemas presidencialistas latino americanos e que em ambientes multipartidários, presidentes minoritários são capazes de compor gabinetes pluripartidários. Também concorda que, no caso do Brasil, as regras internas do Legislativo reforçam a figura do líder e que o plenário é o espaço privilegiado de decisão em detrimento às comissões. Entretanto, apresentam uma alternativa à visão estruturalista sustentada por Figueiredo e Limongi, afirmando que na República Nova nem todos os governos podem ser considerados “de coalizão” e nem igualmente coalescentes.

Segundo ele, gabinetes formados por mais de um partido não podem ser confundidos com governo de coalizão. Para que assim seja, os partidos que compõem o governo devem apresentar alto desempenho no apoio legislativo o que impõe verificar se o Executivo pode efetivamente contar com uma base parlamentar coesa, disciplinada e em sintonia com suas propostas. Para verificar as variações na natureza das alianças partidárias que ocorreram no Brasil a partir de 1988 e determinar quais gabinetes são efetivamente de coalizão, o autor seleciona três aspectos-chave. O primeiro diz respeito ao grau de coalescência, um indicador que afere a relação existente entre o peso legislativo e o número de ministros. O propósito é verificar se há proporcionalidade entre porcentagem de cadeiras legislativas e postos de governo. De acordo com o autor, os gabinetes mais estáveis, ou seja, aqueles em que se pode verificar maior disciplina partidária no legislativo, estão dentre aqueles que há maior proximidade entre as duas proporções. O segundo refere-se ao tempo, ou seja, o autor verifica que no decurso do mandato, na medida em que o tempo avança, os postos de governo tornam-

se menos valorizados e que as expectativas relacionadas ao próximo pleito tornam a base menos propensa a apoiar inquestionavelmente a presidência. O terceiro fator é o grau de heterogeneidade ideológica verificada na composição da aliança. De acordo com ele, quanto maior é a distância entre as posições ocupadas pelos partidos aliados ao Executivo no espectro ideológico, mais difícil torna-se a coordenação de preferências o que acarreta menor probabilidade de ação disciplinada dos partidos. Também é importante considerar que os partidos que ocupam postos mais importantes, como ministérios com maior dotação orçamentária, tendem a ser mais fiéis ao governo.

Analisando os dados relacionados à coalescência, tempo do mandato e heterogeneidade ideológica, o autor conclui que em um mesmo governo existiram gabinetes com naturezas diversas, como foi o caso de Sarney e Itamar. Mais enfática, entretanto, é a constatação de que o governo Collor em nenhuma hipótese pode ser considerado de coalizão.

Em outra chave, o mesmo Amorin Neto e Tafner (2002) demonstram que os governos Sarney e Collor não podem ser igualados ao de FHC em termos de estabilidade. Para tanto, os autores realçam que o mesmo recurso pode operar de maneira diversa. No caso da MP, dependendo do governo em tela, pode ser tanto mecanismo de barganha quanto de imposição. No caso de FHC as MP foram instrumentos de negociação, enquanto que com Collor foram tentativas de imposição. Um dos indícios é o número de MP rejeitadas, maior em Collor que em FHC, e no volume de reedições, maior em FHC do que em Collor. A reedição com alterações no texto, como discutido anteriormente, é indício de negociação no interior da coalizão, portanto, o elevado número de reedições em FHC demonstra sucessivos ajustes nas propostas em favor dos acertos no bloco governista, enquanto a preferência por medidas inéditas em Collor (o que não pode ser confundido com edição de muitas MP, posto que Collor foi o presidente que fez menor uso deste recurso) expressa a necessidade de impor agenda por meio de decreto, haja visto déficit de apoio parlamentar (AMORIN NETO; TAFNER, 2002). Em suma, a edição e reedição de MP são tomadas pelos autores como indício de diferentes modalidades de condução governamental.

Em se tratando da estratégia utilizada para aprovação de matérias polêmicas no Congresso, Melo e Anastasia (2005) ressaltam que aquelas consideradas de maior dificuldade são as que em um só tempo envolvem alteração na Constituição, possuir altas chances de sofrer embargo do judiciário e que podem produzir impactos muito negativos em eleições. Sendo igualmente necessário considerar todas as arenas nas quais o debate se

processa e as características institucionais que tornam o Executivo mais ou menos propenso a materializar suas preferências.

Com a formação da base de apoio parlamentar, o presidente passa a dispor de grandes chances de êxito no legislativo, mas a tendência de sucesso em relação às medidas polêmicas depende se elas se encontram ou não num processo decisório contínuo. Ou seja, quando se tratam de medidas que tramitam rotineiramente, as chances de garantir apoio são maiores do que quando se tratam de propostas de emendas constitucionais, ainda mais quando envolvem temas rejeitadas por grandes grupos e que cujos benefícios não são sentidos a curto prazo. Estes casos alteram a percepção dos deputados quanto aos custos/benefícios de seguir a orientação do presidente.

Como tais medidas exigem uma rotina diferenciada no processo de deliberação (maioria qualificada, voto nominal, dois turnos, etc.) e visto que são passíveis de sofrerem intervenção do poder judiciário, a disciplina partidária, garantida pelas regras do regimento interno e pelo poder de agenda do Executivo (nos termos de FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), sofre interveniência e torna-se um objetivo mais dificilmente alcançável. Os riscos que incidem sobre o cálculo eleitoral, as chances de assumir uma postura impopular e, pior, derrotada, estimulam os parlamentares à indisciplina. Nestes casos, segundo os autores, mesmo havendo coalizão o presidente, necessita mobilizar incentivos de natureza diversa para conquistar a maioria almejada.

Até aqui, foram apresentadas as principais características do sistema político relacionadas à configuração eleitoral e partidária e o debate que circunscreve a relação entre Executivo e Legislativo. Tanto pessimistas quanto otimistas concordam que a coalizão é a estratégia dominante. A discordância se dá em termo do que ela sintomatiza, para pessimistas a deficiência, para otimistas a eficiência e para uma variante menos “dura” do segundo, uma possibilidade. Falta debater brevemente o problema do federalismo, mas antes a que se responder a uma questão que não fica clara quando o foco se concentra apenas nos objetivos meio da coalizão, é preciso compreender também como ela afeta as políticas que são objeto de aprovação.

Trazendo ao centro do debate o elenco de fatores que tornam possível a realização concreta da política pública no Brasil, importante destacar que é inadequado tomar a agenda do Executivo como sendo o mesmo que a agenda da coalizão. Diferentemente, a plataforma que unifica as forças políticas no Congresso é produzida em acordo com as posições políticas dos membros da coalizão. Para compreender adequadamente tal dinâmica, é preciso retomar a

questão de qual é o propósito do Executivo quando monta uma coalizão e de qual é o dos demais partidos quando aceitam fazer parte desta. Da parte do Executivo, a resposta está na síntese de boa parte do debate aqui desenhado. Ou seja, ele quer realizar sua agenda e para tanto precisa aprovar leis, Projetos de Emenda Constitucional (PEC), MP, orçamento, dentre outros. A constatação de que obter a maioria parlamentar é um expediente do qual não pode prescindir e que debater caso a caso, ganhando os parlamentares para cada iniciativa é uma estratégia talvez mais custosa e com certeza mais arriscada, demorada e menos eficaz, torna a opção pela coalizão estratégia dominante de todos os governos, embora, como constatado por Amorin Neto, nem todos consigam ou optem por fazê-lo.

Para montar a coalizão, o chefe do Executivo lança mão de boa parte dos recursos que dispõe, de suas prerrogativas constitucionais. Ou seja, para governar, ele precisa partilhar o “grande prêmio”, o próprio poder Executivo. A tese (pessimista) de que os presidentes seriam pouco propensos à coalizão por não quererem partilhar o governo não encontra sustentação nos dados da realidade. Ocorre o contrário, como o ambiente multipartidário torna virtualmente impossível um único partido obter maioria absoluta no parlamento, o presidente é fortemente incentivado à formação da coalizão e, para tanto, concede a outros partidos, “lascas” do poder Executivo. Este é o incentivo para que estes participem da aliança. Figueiredo e Limongi demonstram que a situação é semelhante à do Parlamentarismo, para convencer outros partidos, o presidente disponibiliza cargos de destaque no governo.

Tais dispositivos podem variar segundo os objetivos prioritários de cada legenda, ou seja, há aqueles que se apegam mais a cargos e àqueles que se importam mais com o que pode ou não ser aprovado no legislativo. Independentemente das particularidades envolvidas em cada negociação bilateral entre Executivo e partidos, o fato é que a premissa é a partição do governo. Este fato envolve inexoravelmente o problema da plataforma, do programa que o presidente e seu partido objetivam executar. A seguir este tópico será retomado, mas antes, um pouco mais sobre os incentivos partidários.

Evidentemente, que no interior da coalizão, os espaços e posições variam de acordo com o “peso” que cada partido possui, ou seja, legendas com as maiores bancadas e com mais sólida inserção territorial, tendem a ocupar ministérios maiores em dotação orçamentária e expressividade. Este debate remete ao tema da coalescência como já apresentado por Amorin Neto. Importante registrar que tal estratégia atinge também aquelas agremiações com as quais o eleito polarizou nas eleições precedentes, mesmo porque, não basta ter a maioria, mas esta

deve ter certa folga para compensar eventuais indisciplinas e deserções (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2006).

Do ponto de vista dos partidos, mesmo os que discordaram no pleito daquele que venceu, o interesse em compor a coalizão é antes de mais nada ter acesso, mesmo que parcialmente, aos amplos recursos que o presidente dispõe. Ocupar um posto ministerial consiste em ter uma fração do Poder Executivo e com ele, os expedientes de comando e visibilidade, importantes recursos para o reforço eleitoral de partidos e políticos e trampolim para carreiras individuais. Ter proximidade com o chefe do Executivo consiste em ocupar posição estratégica na tomada das decisões sobre as políticas públicas e na alocação de recursos. Participar da coalizão, mesmo sem ocupar posto de governo, também consiste em se fixar em posição privilegiada para barganhar. Conforme apresentado por Melo e Anastasia (2005), votações polêmicas requerem caras compensações para o chefe do Executivo e não é pouco estar entre os primeiros a negociar. Segundo Limongi (2006), os deputados competem pelos recursos escassos controlados por uma única fonte, de maneira que o presidente toma, na estrutura das relações de onde brota a coalizão, uma posição vantajosa que, mais uma vez, contradiz a tese segundo a qual o presidente é um refém dos interesses dominantes no legislativo. Mas, a despeito de concordar que o governo é poderoso, a coalizão também não afeta as preferências iniciais do Executivo?

Antes de seguir com a reflexão é importante realçar que os trabalhos de Rodrigues e Figueiredo e Limongi dão conta de demonstrar que existe consistência nos principais partidos políticos brasileiros, seja no aspecto que associa o recrutamento partidário com a posição socioeconômica e profissional ocupada pelo indivíduo, seja no aspecto do comportamento em votações. Estas conclusões habilitam tomar como verdadeira a premissa que estes são ideológicos e efetivos na tomada de decisão e que a classificação que aloca partidos em posições de direita, centro e esquerda corresponde com a realidade.

Para além desta dimensão pragmática da composição do governo, existe outra, talvez até mais relevante, que diz respeito ao conteúdo da política que se pretende efetivar. Trata-se da dimensão programática, daquilo que o governo realiza uma vez garantida a maioria, dos rumos que pretende dar quando no comando do país. Esta preocupação induz necessariamente ao problema do alcance das referências ideológicas e objetivos concretos tanto do partido eleito para o Executivo quanto daqueles que compõem a maioria parlamentar que participa da coalizão. Um primeiro dado da realidade ressaltado por Limongi (2006) diz respeito à necessária distinção entre os objetivos iniciais do partido do presidente e a agenda do

governo. Conforme já realçado, tratam-se de duas coisas diferentes que devem ser consideradas inclusive para compreender o patamar de sucesso do Executivo na produção legislativa. Nem todas as proposições que o governo apresenta ao Congresso são necessariamente proposições do presidente ou seu partido, mas do governo, e, em casos de coalizão, entende-se que o governo é a constelação de partidos que a compõem.

Questões relacionadas a temas com grande impacto eleitoral como aqueles envolvidos com direitos de propriedade ou direitos sociais constituídos, são passíveis de sofrer vetos prévios, ainda que o Executivo se disponha a arriscar enfrentar os interesses envolvidos. Quanto mais abrangente for o espectro ideológico que abarca as legendas que compõem a coalizão, maiores as chances dos grupos de pressão e interesses singulares encontrarem aliados com espaço na própria coalizão e, portanto, acesso direto ao centro decisório. Além disso, existem restrições impostas pelas instituições que impedem que determinadas agendas sejam se quer debatidas no interior da coalizão.

Portanto, a agenda do governo não é o mesmo que a plataforma eleitoral, assim como esta segunda não é necessariamente o programa partidário. Visto que há um conjunto de negociações em sequência, do partido com a aliança eleitoral e depois desta com a coalizão de governo, há um processo de depuração programática que conduz a agenda final a representar algo muito diferente que as preferências iniciais. Evidentemente que tais desdobramentos impactam diretamente a dimensão das políticas públicas.

A legislação eleitoral que comporta uma deformação no coeficiente eleitoral, multipartidarismo e financiamento empresarial, afeta negativamente a possibilidade de realizar uma plataforma à esquerda no Brasil. Partidos progressistas tendem a concentrar votos em centros urbanos, regiões prejudicadas pela distorção na relação entre cadeiras legislativas e número de eleitores. Inversamente, este defeito favorece os políticos enraizados em redutos eleitorais nos quais vigoram formas arcaicas de dominação política. O multipartidarismo dilui preferências e confunde os eleitores. Ele prejudica a dimensão ideologia da política e afeta a identificação do eleitor com aquele que fala segundo seus interesses. Como dito, os principais partidos possuem consistência, mas a constelação de pequenas legendas não. Estas são, em geral, resultantes de estratégias particularistas. O financiamento empresarial por sua vez, cria um nexos prévio entre políticos eleitos e poderosos interesses econômicos. A percepção de que o sucesso eleitoral está diretamente associado ao orçamento de campanha institui a influência do capital como regra de acesso aos cargos públicos. Este constitui uma das conexões que ligam o Estado e seu governo ao capitalismo,



tal como discutido no capítulo 1. Tal como previamente realçado, no Brasil, o financiamento de campanha é o principal mecanismo gerador da “colonização do Estado por interesses privados”. Os políticos afinados com determinados interesses ocupam tanto postos do Executivo, como no Legislativo, se posicionam na coalizão ou em determinados pontos na cadeia decisória com o propósito estratégico de influenciar decisões de acordo com os interesses aos quais responde.

Na dimensão partidária, por mais que se compreenda que os partidos são relevantes na arena legislativa, como demonstrado acima, é inquestionável que as regras eleitorais individualizam sobremaneira os pleitos. Isso enfraquece a legítima identificação partidária, uma vez que cria no eleitor a sensação de que o partido conta pouco, quando, na realidade, tal como demonstrado pela vertente otimista, ele é determinante para o funcionamento da política. Uma situação como esta, afeta mais aqueles partidos que requerem conquistar votos por meio de ideias do que os que pretendem fazê-lo por intermédio de vultosos orçamentos de campanha.

Tais dilemas associados ao constrangimento institucional que torna a coalizão multipartidária a única opção para o sucesso legislativo do Executivo tornam, no Brasil, pouco promissora a sorte de governos comprometidos com plataforma progressista<sup>23</sup>. De acordo com o modelo Amorin Neto, a heterogeneidade ideológica e a coalescência são critério para definir o nível de capacidade do governo. Neste caso, é um dado concreto que qualquer mandato de esquerda está fadado ao insucesso, posto que em um ambiente eleitoral e partidário altamente fragmentado e dominado por interesses conservadores e associados ao capital, ele terá necessariamente que compor coalizão com um perfil ideológico necessariamente heterogêneo. Além disso, será compelido a entregar proporcionalmente seus ministérios às bancadas, estas montadas favorecendo as forças políticas que levam vantagem com a distorção do coeficiente eleitoral e por meio do financiamento privado.

Para compor aliança, é preciso definir a pauta comum, o programa que se pretende executar deve ser objeto de acordo. Portanto, o governo de esquerda possui duas alternativas, aproximar-se de uma plataforma considerada aceitável pelas demais agremiações ou advogar por seus propósitos até as últimas consequências, o que implica em não conseguir montar coalizão, e que, como verificado no debate acima, é sinal de que fracassará na aprovação de suas matérias.

---

<sup>23</sup> Em outros países, a realidade não é muito diversa. Mas em cada ambiente político nacional os mecanismos que filtram determinados projetos de governo são próprios.

Pretende-se demonstrar que o ambiente institucional político, configurado pelo seu enredo de regras e características eleitoral, partidária e da relação entre os poderes, é caracterizado por assimetrias que tornam as posições consideradas à esquerda no espectro político menos viáveis. Não significa que governos de outras matrizes não tenham que enfrentar dilemas de coordenação e dificuldades em formar maioria. Diversamente, como já anunciado, as políticas progressas e a capacidade de ação de atores organizados influenciam a tomada de decisão de qualquer governo. Portanto, o que se quer registrar é que os partidos de esquerda, quando no poder, encontram dificuldades adicionais para materializarem seus objetivos em propostas concretas.

Passando ao problema da articulação entre níveis de poder, Souza (2006) realça que o federalismo é marca da Constituição do Estado Nacional brasileiro, mas que sua dimensão e impacto na vida política não foi uniforme ao longo do tempo. Na verdade, o Brasil viveu ciclos de centralização e descentralização. Nas primeiras décadas da República a descentralização foi traço marcante, com Vargas ela foi contida para em seguida, no período de 1946 a 64 ser reinserida e na sequência, com os militares, foi novamente limitada pelo reforço à centralização.

O Federalismo na República Nova é analisado sob diferentes perspectivas. Quando a preocupação recai sobre o papel e a influência dos governadores no contexto nacional e quando se trata do impacto exercido pelo poder local no sistema político, pelo menos três abordagens são encontradas. A primeira é aquela que toma o poder dos governadores como determinante para o jogo político nacional, a segunda tem a impressão inversa, de que o poder local exerce pouca influência na política nacional, enquanto a terceira busca identificar um espaço intermediário que reconhece o empenho dos níveis de governo em buscar articular interesses.

Representando a primeira variante e assumindo uma abordagem muito próxima àquela desenvolvida pelos autores pessimistas da relação entre Executivo e Legislativo, Abrucio e Samuels (1997) defendem a tese de que os governos estaduais exercem forte influência em relação a agenda federal o que lhes confere um papel destacado na política contemporânea nacional. Para eles, uma das marcas da transição política dos anos oitenta foi a ascensão dos atores políticos subnacionais. O germe do reforço dos governadores estaduais é encontrado ainda no regime de 64 e são tributadas à falta de habilidade de articulação política dos militares e à polarização criada com as medidas centralizadoras adotadas ao longo do período. A preservação de eleições para cargos legislativos e prefeituras deram sobrevida à dinâmica

política regional enquanto os governadores tornaram-se peças fundamentais na construção das carreiras políticas. Quando o regime entra em crise, os governadores sobressaem na transição. Indício desse fato é o protagonismo exercido pelos governadores oposicionistas no início dos anos oitenta. A descentralização fiscal consolidada na CF/88 é uma das resultantes da força regional e fonte para o reforço das administrações estaduais.

As elites estaduais, tanto as tradicionais, como no caso de Minas Gerais, quanto as novas, como no caso de São Paulo, tiveram seu poder reforçado durante e após a transição por pelo menos três razões: as carreiras políticas serem calcadas na lealdade estadual; os governos disporem de poderosas máquinas administrativas e, portanto, eleitorais; as lideranças estaduais e regionais tenderem a ser mais propensas a assumir posturas defensivas acerca dos interesses de seus respectivos redutos o que as torna pouco cooperativas com elites de outras localidades. Segundo Abrucio e Samuels (1997), este estado de coisas produz impacto negativo tanto no sistema partidário, enfraquecendo as legendas, quanto na elaboração de um projeto de envergadura nacional. Tais tendências não significam inovação, mas remontam longa tradição histórica que alcança a Primeira República. Segundo eles, as articulações que ocorrem entre Legislativo e Executivo e entre partidos, exprimem ou são mediadas pelas interações entre poder central e plano regional. A influência exercida pelos governadores no Congresso é fonte de obstáculos para a realização de reformas.

Coerentes com a visão que toma os partidos como atores políticos centrais e com a perspectiva adotada para descrever a relação entre Executivo e Legislativo, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), apresentam uma versão diametralmente oposta à de Abrucio e Samuels (1997). Segundo eles, a importância dos governadores é indiscutível e facilmente identificável no desenrolar da história política brasileira. Entretanto, acreditam ser um equívoco tomá-los como entidades sobrepostas aos partidos. As regras estabelecidas pela CF/88, ao mesmo tempo em que descentraliza atribuições e recursos financeiros, estabelece mecanismo que asseguram a centralização. Por meio destes, o Executivo Federal, os partidos e as articulações de onde brotam as coalizões de governo tomam o papel central no processo decisório. Mais uma vez, afirmam que o Congresso é formado por partidos coesos e estes se posicionam em relação à agenda do presidente, não dos governadores. Para os autores, a versão centrada no governador se liga àquela que toma os partidos como entidades fracas e os parlamentares como atores individuais.

Analisando os governos da República Nova, de Sarney a Lula (primeiro mandato), e conferindo destaque à Câmara dos Deputados, os autores demonstram que o federalismo

possui limitado impacto sobre as decisões tomadas pelo Congresso e que a maior influência sobre o comportamento individual do parlamentar são a posição do presidente, dos partidos e da liderança partidária. Portanto, consideram um erro tomar o deputado como mero delegado de seu Estado de origem ou como porta voz do governador. Dentre as principais conclusões estão a demonstração de que o federalismo não conduz necessariamente à fragmentação, o que coloca em suspensão a força do poder de veto dos governadores tal como descrita por autores que compartilham impressões próximas de Abrucio e Samuels (1997). Também contrastam com estes ao verificarem que o arranjo federal não é obstáculo intransponível, ou mesmo dificilmente superável, para a realização da agenda de mudanças, posto que o veto regional não impede a formação de maiorias em plenário. Esta última induz à explicação de que o freio para as mudanças não deve ser procurado nas regras institucionais, mas nas preferências daqueles que exercem o poder federal.

No debate sobre a distribuição de poder entre os entes federados, Souza (2010) sugere uma perspectiva que pode ser considerada intermediária. Segundo ela, a União não é necessariamente dominada pelo poder exercido pelas elites políticas estaduais, nem o governo federal é amplamente soberano sobre as decisões que afetam o Estado. Diferentemente, há fragmentação decisória, na qual a tomada de decisão é partilhada perpassando diversos centros de poder que colaboram e competem entre si. Nos diferentes níveis de governo, as elites políticas deliberam sobre temas que afetam seus interesses, o que permite acomodar demandas conflitantes a despeito da forte centralização legislativa e orçamentária. Segundo a autora, as tendências centralizadoras coexistem com as descentralizadoras, sendo que a CF/88 dotou os entes subnacionais de responsabilidades específicas e lhes proporcionou fontes de arrecadação financeira próprias.

Uma versão muito próxima à de Souza (2010) e aplicada ao estudo da política pública é a ofertada por Arretche (2000). Quando esta analisa as políticas sociais, constata que o governo federal elevou sua capacidade de realizar descentralização de políticas públicas quando foi bem-sucedido em ofertar incentivos às instancias subnacionais. As administrações locais aderiram à programas de descentralização quando eram convencidas de haverem mais vantagens que desvantagens neste ato. Portanto, na visão dela, são as barganhas federativas que resultam na adesão à agenda federal e seu sucesso depende do desenvolvimento de eficientes estratégias de indução.

Tal visão corresponde ao que se compreende como a forma de interação predominante no período analisado se antes for constatado, como se buscará demonstrar, as condições

políticas econômicas, às quais os governadores se encontravam inseridos e seus efeitos sobre sua capacidade de barganhar com o governo central. Concebe-se que tais negociações podem ser mais ou menos assimétricas dependendo das condições contextuais que afetam o poder dos governadores estaduais.

### 5.3 CONFIGURAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

Para efeito de análise das posições políticas e preferências dos capitalistas do setor produtivo, serão utilizadas como fontes de informações, principalmente as publicações da CNI e da FIESP. Tais opções se devem a evidente representatividade exercida pelas duas entidades apesar de se reconhecer que, dadas as características organizativas dos empresários nacionais, tal como discutido no capítulo 4, qualquer organização que for selecionada como porta voz dos empresários terá de passar pelo crivo de certa dose de arbitrariedade.

Também conforme discutido no capítulo 4, a reativação do movimento sindical ocorreu no final dos anos setenta. Na década seguinte foram fundados o PT e a CUT, ambas organizações identificadas com o novo sindicalismo e preocupados em articular alianças com as demais organizações do movimento popular, que vinha se formando simultaneamente. No decurso dos anos oitenta e noventa, os dois foram se confirmando como o principal pólo do ativismo social e político de esquerda.

Não obstante a legitimidade política e social das organizações parceiras, PT/CUT, a seleção da organização que servirá de referência dos trabalhadores para efeito de avaliação das preferências e ação de classe também considerou dois critérios: primeiro, as Centrais Sindicais mais representativas, e para sua seleção foi usado como critério o alcance dos parâmetros estabelecidos pela Lei nº. 11.648/2008, que determina os requisitos para reconhecimento por parte do MTE. Dentre outros, exige-se possuírem cem sindicatos filiados em pelo menos cinco setores de atividade econômica e distribuídos nas cinco regiões do país; segundo, a vigência em todo o período abordado pelo trabalho.

Cronologicamente, a origem das centrais sindicais brasileiras mais representativas, fundadas ao longo da República Nova, pode ser sumarizada da seguinte maneira: a CUT foi criada em 1983; em 1986 foi fundada a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) que, em 1988 tornou-se Confederação Geral dos Trabalhadores. Em 1991 surge a Força Sindical como

dissidência da CGT. Em 1997, uma dissidência da Força Sindical cria a Social Democracia Brasileira. Em 2005 surge a Nova Central Sindical dos Trabalhadores aglutinando confederações e dissidência da Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), CGT e Força Sindical. Posteriormente, surge a nova Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e, em 2007, com a fusão de CGT, CAT e Social Democracia Sindical (SDS) é criada a União Geral dos Trabalhadores (UGT). No mesmo ano, produto de um racha da CUT, nasce a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras Brasileiros (CTB) e, em 2008, a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB). Sua representatividade e características são expostas no Quadro 4.

**Quadro 4: Centrais sindicais brasileiras: representatividade e características políticas**

	<b>CUT</b>	<b>Força Sindical</b>	<b>UGT</b>	<b>CTB</b>
Índice de representatividade no ano de 2008	35,84%	12,33%	6,29%	5,09%
Influência partidária preponderante e lugar ocupado no espectro ideológico	PT/esquerda	PDT/centro-esquerda (mais tarde liga-se ao Partido Solidariedade)	PSD/Centro	PCdoB e PSB/esquerda

Fonte: DIAP.

Pela abrangência e longevidade a seleção se restringe a duas organizações: CUT e Força Sindical. Portanto, estas serão consideradas as entidades cujas posições expressam as opiniões da classe trabalhadora. Como a CUT é majoritária (representa mais entidades que as outras 3 juntas), a atenção recairá principalmente sobre ela, cujas resoluções congressuais e das plenárias serão utilizadas como fonte de informações.

Conclui-se que, para efeito de apreciação das posições e preferências, bem como para a análise da ação concreta que afeta o desenho das políticas sociais que serão analisadas, são selecionadas as entidades empresariais CNI e FIESP, e de trabalhadores a CUT e a Força Sindical. Sendo que as segundas serão realçadas sempre que forem constatadas diferenças em relação às posições das primeiras. De forma que os representantes prioritários serão a CNI e CUT.

Quando o foco recai sobre a previdência social, também serão consideradas as posições de organizações de interesses mais específicas, ligadas ao pessoal do Estado e

usuários, tratadas como atores eventuais. Dentre elas destaca-se a Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (FENAFISP) devido sua *expertise* na área.

A área da saúde se diferencia dos demais pontos da agenda social pela existência de um ator eventual fortemente organizado em relação estritamente ao SUS. A institucionalidade do SUS não se limita ao desenho da política, caracterizado pelo compromisso com a universalidade e integralidade, mas a constituição de instâncias decisórias próprias, como os conselhos, fóruns intergestores e conferências. Segundo Arretche (2002), a política de saúde desenvolveu mecanismos de indução a cooperação. Tal institucionalidade favorece o surgimento de um ator particular, composto pela unidade da militância do movimento social, profissionais, técnicos, intelectuais e de gestores de saúde. Aqui será identificado pela denominação “ator SUS”.

Para Paim (2007), durante o processo de implementação do SUS, houve um deslocamento das bases de sustentação política do movimento sanitário. Após a Constituição, os gestores representados pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) assumiram o protagonismo da defesa do SUS. Na verdade, a implantação dos conselhos e a descentralização acompanhada pela instituição de fóruns de pactuação intergestores provocou o surgimento de novos apoiadores do SUS no plano municipal e regional. Mas segundo Menicucci (2008), estes ainda não lograram afetar a dinâmica da política de forma a reforçar o SUS frente as dificuldades na implantação de seus princípios. A vinculação individual dos membros à heterogêneas forças políticas cria fissuras e dificulta a capacidade de ação concertada desse grupo. A adesão meramente formal dos trabalhadores à defesa do Sistema, tal como será refletida nos próximos capítulos, também prejudica a superação de obstáculos.

Para identificar a expressão do que há de acordo que unifique neste heterogêneo grupo e que, portanto, pode se atribuir como a opinião ou a disposição deste ator eventual são as resoluções das Conferências. Embora ela agregue uma diversidade maior de elementos, o reconhecimento pela bibliografia da baixa participação de empresários e a forte vinculação de todos os temas tratado com o funcionamento do SUS avalizam tal opção metodológica. Outras opções, como as instâncias intergestores ou o Conselho Nacional, no que pese sua maior atuação cotidiana, não dariam conta de agrupar todas as variantes de segmentos que se fazem representar na Conferência.

Opta-se por não selecionar algum ator específico para representar a posição dos beneficiários de programas da área da assistência social. Basicamente, esta decisão resulta da

opção do trabalho em tratar desta parte da agenda com foco concentrado nas políticas de enfrentamento à pobreza. Deriva desta a constatação prática de que, sendo estes os usuários em particular muito carentes é presumível que não possuam organização de interesse com envergadura necessária para serem consideradas representante da opinião coletiva. Talvez pudesse ser viável buscar a opinião das entidades de assistentes sociais, reconhecidamente bastante ativas. Porém, como se trata de definir o ator não apenas pelo envolvimento, mas como elemento que desempenha ação política concreta, não se verifica em tais os traços necessários para tomá-la como um ator eventual como são as organizações de servidores públicos da área da previdência e a militância do SUS.



## 6 1º CICLO POLÍTICO: O GOVERNO FHC

### 6.1 GOVERNO FHC (1995-2002)

O PSDB nasceu de uma cisão de parlamentares do PMDB em 1988. Aparentemente os motivos eram ligados à condução do Presidente José Sarney, porém, segundo Roma (2002), a motivação verdadeira foi mais pragmática e envolvem pelo menos três fatores: a pouca influência que alguns políticos paulistas, de notório peso, possuíam em relação ao governo Sarney; a estratégia eleitoral para a disputa de 1989, na qual se evidenciava uma vaga política nas opções de centro; e a existência de um grupo cada vez mais amplo de eleitores descontentes com o então presidente da república. Já na origem, o partido era composto por políticos experimentados, e seu crescimento eleitoral deve-se, segundo o autor, a capacidade de articular decisões centralizadas no plano nacional com uma quase absoluta autonomia regional. Esse fato permitia que o partido fizesse alianças diversas no plano local mantendo, ao mesmo tempo, a coesão nas disputas nacionais. Além disso, a pouca democracia interna reforçava as lideranças nas escolhas por determinadas alianças, reduzindo vetos e permitindo um trânsito mais fluido entre posições heterogêneas no espectro político-ideológico.

Roma (2002), também contraria a tese amplamente difundida, segundo a qual a aliança com o PFL, em 1994, teria sido diversa a ideologia de centro-esquerda do PSDB. Na realidade, segundo ele, o PSDB possuía uma orientação liberal desde sua origem, uma vez que, já em 1988, o programa de governo se contrapunha ao “Estado varguista”, nacionalista e estatizante. Sugeria no lugar, a desregulamentação da economia, o acesso ao capital estrangeiro, privatização de empresas estatais, livre negociação entre patrões e empregados além de afirmar que a resolução dos problemas sociais derivaria da estabilização econômica e da descentralização da administração pública.

Na mesma linha, Schmidt (2011) constata que o PSDB, desde o texto de fundação, expressa suas aspirações de reformar o Estado, caracterizado como burocratizado, ineficiente, clientelista e corrupto. Propõe a abertura das empresas públicas ao capital privado e reformas constitucionais com o propósito de remediar a crise fiscal com a qual se confrontava o país.

A autora também recorre a uma apostila editada pelo gabinete do então Senador Fernando Henrique Cardoso, em 1990, para apresentar algumas das bases programáticas do

partido. Segundo ela, o texto afirmava que a participação popular é recomendável, mas não sob uma metodologia que definia como “assembleísta”. De acordo com a apostila, a democracia moderna requer participação de organizações da sociedade, porém esta não pode se sobrepor às instituições representativas. O assembleísmo era identificado com o PT e o documento julgava que tal postura levaria a uma “degradação do Estado”. Ainda segundo o texto, o assembleísmo associado a representação “monoclassista” induzia ao corporativismo, tomando uma reivindicação específica pertencente ao grupo dos explorados como sendo um direito absoluto, sem considerar seus efeitos sobre a sociedade em seu conjunto.

Realizando uma reflexão alicerçada na análise das relações de classes, Gorender (1995) afirma que a candidatura de FHC nas eleições de 1994 representava para a burguesia uma alternativa eleitoralmente viável e afinada com seus interesses. Segundo o autor, a confiabilidade foi construída em sua atividade parlamentar quando “fixou a imagem de alguém capaz de um discurso vagamente social-democrata e, ao mesmo tempo, de temperamento conciliador e completamente compreensivo diante dos interesses imperantes” (GORENDER, 1995, p. 15). A aliança com o PFL seria mais um fator de alinhamento do candidato com os interesses dominantes.

À frente do MF, foi assessorado por uma equipe bem encaixada nas orientações ortodoxas e monetaristas do Fundo Monetário Internacional (FMI) tanto na condução do Plano Real quanto na manutenção das reformas iniciadas no governo Collor. Como candidato soube aproveitar bem, tanto a estabilidade monetária, quanto as deficiências do oponente Lula, que na avaliação do autor, realizou uma guinada à direita de maneira, no mínimo, desastrada.

Recorrendo à classificação dos partidos políticos como sendo de direita, centro ou de esquerda, Fernandes (1995) avalia o resultado eleitoral de 1994 como um realinhamento político-ideológico de centro-direita. A aliança vencedora, protagonizada pelo PSDB e pelo PFL, logrou importante crescimento especialmente nos cargos majoritários estaduais e na câmara dos deputados. Exercendo atração sobre as forças políticas. Este novo polo superou a esquerda, que vinha crescendo desde as eleições anteriores e ainda no primeiro semestre daquele ano, figurava como a grande favorita na corrida presidencial.

Individualmente, o partido que saiu mais fortalecido das eleições nacionais foi o PSDB, que, além do Executivo Federal, conseguiu ampliar sua bancada na Câmara e no Senado. O número de parlamentares do PSDB subiu de 38 para 62 e de 10 para 11, na Câmara e no Senado Federal, respectivamente.

No aspecto relacionado à distribuição territorial das cadeiras legislativas, as regras do sistema político prejudicaram o partido do presidente. Devido a sua concentração urbana e sua preponderante força na Região Sudeste, em 1994 o PSDB teve seu desempenho afetado na eleição para a Câmara dos Deputados. Ele recebeu mais votos que seu aliado, o PFL, mas elegeu apenas 62 contra 89 do parceiro de chapa. A razão para o sucesso do PFL é a concentração de seus votos nas unidades federativas menos populosas. Nas eleições de 1998, o PSDB recuperou-se, aumentando sua força eleitoral nestas mesmas regiões, conseguiu, com cerca de 16% dos votos, conquistar 19,3% cadeiras na Câmara dos Deputados (FLEISCHER, 2007).

Segundo Samuels (2006, 2007), FHC obteve grande ajuda do setor financeiro na arrecadação para a campanha. Nenhum candidato teve volume de financiamento equivalente ao de FHC até então e se comparadas suas duas campanhas às duas de Lula. Fato revelador quanto à preferência de investidores em colaborar com FHC e sua coligação.

**Tabela 1: Contribuições eleitorais declaradas 1994 e 1998 (R\$ agosto/2002)**

Ano	FHC	Lula	3º colocado
1994	77.259.290	3.125.494	23.052.571(Quércia)
1998	66.363.204	3.572.438	1.622.729(Ciro Gomes)

Fonte: Samuels (2007). Adaptada pelo pesquisador.

Ainda que em 1994 os tucanos não tenham sido individualmente os favoritos, os partidos que apoiaram FHC desde a eleição, PSDB, PFL e PTB, obtiveram juntos 183 cadeiras na Câmara dos Deputados, o que é um resultado razoavelmente satisfatório, embora insuficiente para obter maioria legislativa. Valendo-se do recurso tradicional do presidencialismo de coalizão de trocar cargos ministeriais por apoio legislativo, já nos primeiros meses de mandato, o governo atraiu o PMDB e o PPB. Com o primeiro, a base foi elevada ao total de 287 deputados e com o PPB, o presidente passou a deter apoio de 2/3 da Câmara. No senado, a margem do executivo era ainda mais folgada, 84% de cadeiras na Câmara Alta. Portanto, tal coalizão permitia ao novo governo ousar elaborar uma agenda ambiciosa de reformas constitucionais, começando pela previdenciária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Ao tratar da tramitação da reforma da previdência, Figueiredo e Limongi (1999) tiram importantes conclusões sobre a disciplina dos partidos da base de sustentação no Legislativo. Os autores diferenciam coalizão eleitoral (PSDB, PFL, PTB) de coalizão de governo

(PMDB/PPB), demonstrando que a primeira se comportava muito mais coesa na defesa da matéria que a segunda, revelando que a coalizão eleitoral é menos propensa à fragmentação nas votações que a de governo.

No discurso de posse, o presidente pintava uma conjuntura favorável para o desenvolvimento do país no novo ciclo político que se iniciava naquele momento. Identificava sua vitória eleitoral como sendo a opção pela manutenção das medidas estabilizadoras da economia e pela continuidade da agenda de reformas estruturantes. Defendia como prioridade a realização de justiça social; associa a abertura econômica em curso com a recepção do Brasil no cenário internacional e realça como positiva a constituição de blocos econômicos, como a União Europeia (EU) e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA–*North American Free Trade Agreement*). No campo da administração, anuncia a pretensão de promover uma ampla reforma do Estado com vistas a eliminar a ineficiência, excesso de burocracia, a corrupção, as práticas clientelistas e a herança corporativista.

Dentre as prioridades na área social, cita o que pensa para a saúde:

Acesso aos hospitais, respeito no atendimento, eliminação das esperas desnecessárias, combate ao desperdício e às fraudes são elementos tão indispensáveis à boa gestão da saúde quanto a existência de verbas adequadas. Mas a saúde tem que ser encarada - e assim vai ser no meu Governo - principalmente como a prevenção da doença, e não só como a cura da doença. Uma visão moderna da saúde inclui saneamento básico, vacinação em massa, alimentação adequada, esporte para todos (FHC, 1995, p. 30).

No referido discurso, conclamou a superação daquilo que considera velhas ideologias e formas de confrontação de interesses por novas modalidades de cooperação para materializar agendas importantes como a dos direitos humanos e meio ambiente. Faz menção às organizações não-governamentais quando elencou os atores que estavam chamados a ajudar na definição de um novo perfil de ativismo para o Brasil.

Uma passagem emblemática que antecipa a estratégia de enfrentamento a dilemas sociais agudos é:

O sentimento que move esse apoio de todos ao País tem um nome: solidariedade. É ela que nos faz sair do círculo pequeno dos nossos interesses particulares para ajudar nosso vizinho, nosso colega, nosso compatriota, próximo ou distante. Nós, brasileiros, somos um povo solidário. Vamos fazer desse sentimento a mola de grande mutirão nacional, unindo o Governo e a comunidade, para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria [...]. Vamos fazer da solidariedade o fermento, da nossa cidadania, em busca da igualdade (FHC, 1995, p. 32).

Analisando o primeiro mandato FHC, Couto e Abrucio (2003) realçam duas agendas centrais: estabilização monetária e reformas constitucionais. As possibilidades de realizá-las dependia da reunião de condições para superar resistências por parte dos agentes políticos e atores sociais, portanto, do nível de capacidade do Executivo.

A bem-sucedida estabilização monetária proporcionou credibilidade e forte apoio popular ao novo presidente. Isso ampliou seu espaço de manobra política, reduzindo os vetos às metas do Executivo, tanto na esfera social quanto na arena política. A contenção da inflação já era reconhecidamente a prioridade política do país, seu alcance sob o comando de FHC, primeiro como ministro e depois como presidente, foi o principal fator que explica sua elevada popularidade. No senso comum, defender o Real tornou-se sinônimo de responsabilidade. Portanto, passava a ser premente apoiar todas as medidas necessárias para sua manutenção.

Analisando a disciplina partidária no primeiro governo FHC, Nicolau (2000) classifica as agremiações em três grupos: o primeiro, composto pelo PCdoB e o PT, tem valores próximos a 100% coesos; o segundo composto por PFL, PDT, PSDB, PSB e PTB, tem valores em torno de 90%; o terceiro, composto por PPR/PPB, PMDB e PL, ficam em torno de 80%. Como causas, o autor elenca: a organização interna dos partidos que determina o nível de conflito doutrinário existente, posições diversas em relação ao governo e padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder partidário. Considerando o período do governo FHC, os principais partidos do Executivo, PSDB e PFL, e seus partidos da oposição, especialmente o PT, mantiveram alta disciplina.

Para mensurar o grau de apoio ao governo, o autor constata que a taxa média de deputados de cada bancada da base e da oposição foi a seguinte: PFL (77,5%), PSDB (77,3%), PTB (70,4%), PPB (67,0%), PMDB (63,1%), PL (49,5%), PDT (10,0%), PSB (8,5%), PCdoB (6,3%) e PT (2,9%). Estes dados revelam que uma parte dos parlamentares não apoiou as proposições de interesse do Executivo, votando contra, abstendo-se ou, simplesmente, se ausentando. Analisando todas as votações de PEC do interesse do Executivo, Nicolau (2000) verifica que havia uma diferença entre a base de sustentação parlamentar do governo considerando o conjunto de votos por partido, 396 deputados, e a base efetiva que se empenhava em realizar a vontade do Executivo na Câmara, 318 parlamentares.

Figueiredo e Limongi (1999), também avaliam ser alto o nível de disciplina partidária por parte da base do presidente tucano. Esta só foi abalada quando o próprio governo se equivocou na estratégia de condução em matérias consideradas excessivamente polêmicas, ainda assim por margem muito estreita. Estas interrupções conjunturais afetam as porcentagens acima expostas. O fato de ter aprovado o maior elenco de reformas constitucionais da história recente é sinal de que FHC pode contar com forte apoio.

Congruência com as instituições é um fator relevante que explica o elevado nível de capacidade gozado pela administração tucana na maior parte do tempo. FHC conseguiu agregar número de partidos suficiente para garantir maioria legislativa. Tirando o primeiro ano do governo Sarney, quando obteve apoio nominal na Câmara dos deputados de 93,5%, FHC foi o presidente que registrou os maiores índices de apoio legislativo na República Nova, especialmente entre abril de 1996 e março de 1999, quando obteve entre 76,6% e 74,3% de apoio. Também é um governo que revela elevada coalescência na maior parte do tempo. Excluindo o último ano do segundo mandato, quando Amorim Neto já adianta que é tendencial que o chefe do Executivo registre baixo apoio na reta final do mandato, sobretudo, pela proximidade da eleição, tirando este, que o governo FHC sempre esteve acima de 0,57. Nenhum outro presidente alcançou 0,70 de coalescência.

Sumarizando os fatores que ajudam a explicar o motivo pelo qual o governo FHC atuou com elevado nível de capacidade: efetiva sinergia entre o perfil do governo e as instituições políticas caracterizadas por privilegiar as forças conservadoras e capitalistas; identidade programática em relação às recomendações das agências multilaterais do capitalismo internacional; apoio popular por um longo intervalo de tempo devido à estabilização monetária tributada ao presidente; adequado nível de coalescência e a consistência ideológica das forças que compunham a coalizão. Outros dois fatores que podem ser incorporados ao elenco são o amplo emprego de recursos à disposição do presidente, tais como o poder de editar MP e o dispositivo do insulamento burocrático, que blindou a equipe econômica.

Paralelamente, a estabilização inviabilizava a estratégia dos governos estaduais de contar com a erosão inflacionária para reduzir seus déficits orçamentários mecanismo que se institucionalizaram ao longo do período anterior ao Plano Real. Além disso, a política de juros altos impunha elevação de suas dívidas o que produzia uma situação fiscal de difícil sustentação no plano regional. Tais fatos conspiravam em favor do chefe do Executivo que passava a ocupar uma posição estrategicamente favorável em relação aos governadores e foi

determinante na persuasão para que apoiassem, ou pelo menos não conseguissem impor vetos, a agenda de reformas (KUGELMAS; SOLA, 1999; SAMUELS, 2003).

Segundo Kugelmas e Sola (1999), o governo FHC foi bem-sucedido no seu propósito de “enquadrar” os governos estaduais. A reestruturação das dívidas estaduais pendia favoravelmente para o lado da União. Para obter novos financiamentos, os estados eram obrigados a se comprometer com um extenso leque de reformas que iam da privatização de empresas e bancos até o controle da folha salarial. Neste contexto, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) assumia a função de monitorar as finanças dos governos regionais. A disputa por recursos sob o controle da União associado a outros fatores como a Guerra Fiscal, erodiam a capacidade de ação concertada entre governadores, o que favorecia ainda mais o poder central, que progressivamente, ganhava força nas interações federativas. Segundo Abrucio (2005), o Plano Real deve ser compreendido em sentido mais amplo que a estabilização monetária, ele foi responsável por criar o contexto que mudou a dinâmica das relações intergovernamentais, fortalecendo o governo Federal em detrimento dos estaduais.

Também, segundo Abrucio (2005), a conjuntura das eleições subnacionais foi favorável à coligação que sustentava FHC, uma vez que, nas primeiras eleições coincidentes da República Nova, os partidos aliados elegeram os governadores das unidades federativas mais importantes do país, a começar por São Paulo com Mario Covas, Minas Gerais com Eduardo Azeredo e Rio de Janeiro, com Marcelo Alencar.

Gozando de alto nível de capacidade, no decorrer dos quatro anos do primeiro mandato foram aprovadas ao todo dezesseis emendas constitucionais. As primeiras, aprovadas ainda em 1995, eram voltadas à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Uma das mais controversas foi a referente à derrubada do monopólio estatal da exploração do petróleo e profundas alterações no setor elétrico-energético que implicava na perda do controle estatal (GOLDENBERG; PRADO, 2003). Medidas similares foram também adotadas nos setores de gás canalizado e de telecomunicações. Outras destacadassão o fim das restrições à exploração do subsolo por empresas estrangeiras e a extinção das restrições ao investimento externo em setores até então considerados estratégicos. As empresas brasileiras de capital nacional perderam a distinção constitucional em relação às estrangeiras, o que lhes conferia tratamento privilegiado. O processo de privatizações sofreu uma sensível aceleração, enquanto, na esfera do trabalho, observava-se a introdução do contrato temporário (DELGADO, 2001). Grandes empresas estatais como a

Companhia Vale do Rio Doce, empresas telefônicas e energéticas e os bancos estaduais foram transferidos às mãos de privados.

Além do apoio majoritário no Congresso, foi importante para a aprovação de tais medidas, muitas delas impopulares, e que se chocavam frontalmente com organizações dos movimentos sindical e popular, o insulamento burocrático da fração do pessoal do Estado composta pelos técnicos e políticos da área econômica, presentes, principalmente, no MF e representados por Pedro Malan e Gustavo Franco. Estes operaram com grande autonomia na maior parte do tempo. De acordo com Couto e Abrucio (2003), os poderes extraordinários que a equipe econômica detinha permitiam intervir em outras áreas da administração. Dois exemplos dessa situação foram: o controle exercido pela STN em relação às despesas em todos os ministérios e a alocação de pessoas ligadas ao ideário da equipe econômica em outros postos estratégicos do governo. Segundo os autores, a centralidade e o poder deste grupo ficou evidente na hegemonia de sua plataforma, que possuía como eixos centrais o fiscalismo e a ortodoxia monetária. A hegemonia desta elite insulada chegou a gerar tensões no interior do próprio PSDB.

A Reforma do Estado foi um dos temas mais proeminentes da agenda política do primeiro mandato de FHC. Com o propósito de conduzi-la foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), encabeçada por Bresser-Pereira e orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado.

De acordo com Motta, Delgado e Oliveira Junior (2002), no plano teórico, a reforma derivava da compreensão de que o modelo universalista de Estado burocrático weberiano estaria superado. Segundo Bresser-Pereira (1996), no mundo capitalista, o modelo burocrático já dava sinais de esgotamento desde o término da Segunda Guerra Mundial e havia entrado em colapso nos anos setenta, quando a crise do Estado se mesclava com a crise da própria burocracia. As experiências da administração privada e as demandas por agilidade e flexibilidade inspiravam uma carteira ampla de mudanças. Aos poucos, os contornos da nova administração pública foram sendo delineados, inicialmente nos países de capitalismo avançado e depois nos tardios.

Um dos princípios do novo padrão de administração pública era a descentralização. Segundo este, os governos centrais deveriam transferir recursos e atribuições para os planos regional e local delegando a autoridade. O propósito de transformar os administradores públicos em gerentes crescentemente autônomos era um outro princípio que acabou legando ao modelo a alcunha de “gerencialista”.



No modelo gerencialista, as organizações passavam a possuir poucos níveis hierárquicos, no lugar do monitoramento rígido instituíam-se o controle por resultados e buscava-se superar uma postura autorreferenciada por aquela centrada no cidadão, por vezes designado como “consumidor”. Segundo Matias-Pereira (2009), uma reforma com tal perfil pretendia tornar a administração do Estado mais parecida com a da empresa privada, tornando-a flexível e ágil, também objetivava incrementar a preocupação com as limitações orçamentárias, além de realçar temas contemporâneos como o do planejamento estratégico.

Diversos autores demonstram como o modelo gerencialista se encaixa no formato de gestão pública requerido pelas proposições do Consenso de *Washington*. A substituição do modelo rígido de administração pública por este, era sugerido pelas agências multilaterais como sendo um dos requisitos necessários para que os países periféricos pudessem realizar as reformas macroeconômicas voltadas ao equilíbrio financeiro, estabilidade monetária, abertura de mercados e desregulamentação da economia. Bresser-Pereira (1996) problematiza a associação entre ajuste econômico e reforma gerencial, porém os indícios apontam no caminho inverso. O argumento do ministro perde força quando se verifica que os primeiros países a implementar foram justamente os pioneiros na realização das reformas econômicas de matriz neoliberal: a Inglaterra de Thatcher e os EUA de Reagan. É fato inconteste que a reforma gerencial acompanha a narrativa neoliberal que exalta o mercado, suas práticas e métodos, e possui afinidade com as medidas de redução do Estado.

Como se objetivava substituir o Estado intervencionista e burocrático por um regulador, uma dimensão importante da proposta de reforma foi a criação das agências reguladoras. Motta, Delgado e Oliveira Júnior (2002) e Serafin (2008) demonstram que com o processo de privatização foi necessário criar instituições capazes de construir parâmetros de ação, fiscalizar além de garantir a existência de um ambiente econômico competitivo. A busca por eficiência técnica e imunidade perante as disputas políticas fomentaram a instituição de agências predominantemente autônomas.

No governo FHC foram criadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Na prática, não se tratava de excluir a ingerência política sobre a técnica, mas de insular a lógica predominante entre os prestadores de serviços privados das interferências de outras preferências. Mais uma forma, tal como a autonomização do Banco Central (BC), de cristalizar determinados padrões de conduta mais próximos às exigências dos mercado.

A pressão pela aceleração da desestatização gerou uma situação em que a privatização de certas empresas precedeu a elaboração de marcos regulatórios em certas áreas, ocasionando fragilidade técnica e normativa.

A reestruturação da máquina administrativa, tal como prevista pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, apoiava-se em quatro setores fundamentais: o Núcleo Estratégico, que envolveria as instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as Atividades Exclusivas do Estado, que seriam coordenadas pelas agências ligadas à segurança pública, fiscalização, seguridade social básica, etc.; os Serviços Não Exclusivos do Estado, envolvendo, dentre outras, atividades educacionais e de pesquisa, hospitais e museus; e a Produção para o Mercado, que tem a ver com a transferência das empresas estatais para as mãos da iniciativa privada. O padrão burocrático de organização seria mantido no primeiro, enquanto os demais seriam administrados segundo os parâmetros determinados pelas práticas gerenciais. A propriedade estatal permaneceria nos dois primeiros, ao passo que a forma de propriedade do quarto deveria ser privada. No caso dos Serviços Não Exclusivos, seria inserido um novo tipo de entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com autorização do poder legislativo para celebrarem contratos de gestão com o Poder Executivo. Esta, denominada Organização Social (OS), funcionaria com base em uma nova modalidade de propriedade pública não estatal e teria, segundo os idealizadores do modelo, maior flexibilidade e autonomia na execução de atividade, bem como poderia proporcionar maior integração com a sociedade devido ao seu desenho institucional (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Segundo Bresser-Pereira (1996), o governo FHC iniciou a reforma buscando dois objetivos: em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, em particular, por meio da diminuição do número de funcionários públicos, não apenas no plano federal como no estadual e municipal; em longo prazo, modernizar e ampliar a eficiência da administração pública. No aspecto mais geral da reforma, é possível verificar que os avanços ficaram restritos apenas ao primeiro propósito.

Motta, Delgado e Oliveira Júnior (2002) concluem que a meta de promover uma extensa reforma do Estado não foi alcançada integralmente. Apenas no quesito proposto pelo

Plano Diretor, de promover privatizações e enxugamento da máquina por meio do corte de gastos com pessoal, da diminuição de servidores – com demissões e não reposição – e na restrição de direitos para os funcionários públicos. Nas demais esferas, avaliam que as metas não foram alcançadas e o plano malogrou paulatino esvaziamento político. Segundo eles, os equívocos cometidos iniciam-se pelo equivocado diagnóstico que desconsiderava que a estrutura da administração pública brasileira chegou aos anos noventa ainda marcada por lógicas e práticas contraditórias, o que redundava no erro em afirmar que a estrutura burocrática faliu no Brasil, sem que ela jamais tivesse sido efetivamente implantada.

As eleições de 1998 ocorreram em meio a uma crise financeira mundial que afetou o Brasil. Porém, ao contrário de enfraquecer o governo, a coligação PSDB e PFL convenceu o eleitor que a situação delicada reforçava a necessidade de reeleger o presidente. A campanha de FHC explorou as críticas do PT ao Plano Real, contrapondo o “certo” ao “duvidoso”, apresentando o presidente como sendo o único capaz de conduzir o País a uma saída para a crise mantendo a estabilidade. O fato do governo ter conseguido segurar a âncora cambial até a virada do ano contribuía para que este argumento parecesse verossímil. FHC venceu ainda no primeiro turno.

No discurso de posse para o segundo mandato, o presidente, como não poderia ser diferente, ressaltou os feitos do primeiro. Realçou que seu governo continuaria assegurando a adaptação do país aos novos tempos marcados pela globalização dos mercados pelas reformas estruturais na economia e na administração pública. Quanto às metas para o período posterior se comprometia em completar as reformas já iniciadas ou preparadas da previdência, administrativa, tributária, política e do judiciário. Na área social destacou o novo papel que a sociedade civil passava a assumir de condutora de processos que anteriormente eram privativas ao Estado, afirmando que no período imediatamente anterior houve melhorias em diversos campos (FHC, 1999).

O programa de governo apresentado nas eleições e o discurso de posse demonstram o mesmo propósito de dar sequência à agenda econômica e reformas estruturais em curso. A novidade consistia em introduzir a retomada do crescimento, o que passava pelo projeto de criar o Ministério da Produção e dar mais espaço ao grupo de políticos que compunham o núcleo “liberal-desenvolvimentista”, representado por José Serra e Mendonça de Barros, até então no escanteio do grupo ortodoxo. Entretanto, os efeitos da crise, o escândalo das “fitas do BNDES”, bem como a oposição do PFL e da equipe econômica insulada, levarão ao enfraquecimento dos desenvolvimentistas. O conservadorismo triunfou e manteve-se

dominante até 2002. Segundo Couto e Abrucio (2003), embora o governo tivesse obtido sucesso nas urnas, não logrou êxito na mudança da bandeira que o legitimava, que requeria transitar do imperativo da estabilização para a pauta do desenvolvimento.

Na prática, o Executivo se revelou ineficiente para conter as especulações financeiras e devido a ameaça à estabilidade, recorreu ao FMI para contrair vultoso empréstimo. Imediatamente após a reeleição, e sob a supervisão do Fundo, segundo Oliveira e Turolla (2003), uma tríplice mudança foi operada já a partir de 1998, o regime de câmbio fixo foi substituído pela modalidade de câmbio flutuante, o regime monetário baseado na administração das bandas cambiais foi alterado para sistema de metas de inflação e foi introduzido o regime de superávit primário. Ainda segundo os autores no primeiro mandato, o governo foi bem-sucedido na consolidação da estabilidade de preços, entretanto, coexistiu com a acumulação contínua de passivos públicos e externos.

O ritmo de acumulação da dívida pública e do passivo externo mostraram-se insustentáveis, caracterizando o primeiro mandato FHC como um período de estabilização com desequilíbrio. Essa “herança de FHC para FHC” restringiu o raio de ação da política econômica do segundo mandato, mesmo com a mudança do regime cambial (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p.197).

Durante todo o primeiro mandato, havia uma falsa expectativa de que se o câmbio fosse administrado de maneira a estreitar as bandas de flutuação e a moeda fosse mantida sobrevalorizada, o fluxo de investimentos externos não cessariam. Na lógica da agenda mais desenvolvimentista, esta opção supostamente geraria recursos para financiar o crescimento. Porém, na prática, um efeito da paridade cambial foi fragilizaçãoda economia, ficando extremamente susceptível às mudanças do cenário externo. Consequentemente, quando explodiram sucessivas crises (mexicana, asiática e russa), o resultado foi a redução do fluxo de capitais para o País. A opção macroeconômica que agravou os efeitos domésticos do choque externo gerou paralisia e resultou em um índice de crescimento quase negativo já no primeiro ano do novo mandato. As medidas ainda mais duras adotadas para refrear seus efeitos, tais como a elevação de juros e a contração de empréstimos que vinham acompanhados de rígidas metas de austeridade, somadas a outras complicações, como a crise energética, que evidenciava as fragilidades dos marcos regulatórios que acompanharam o processo de privatização, faziam cair por terra os compromissos desenvolvimentistas assumidos na campanha para o segundo mandato.

Evidentemente que com isso houve forte desgaste que resultou simultaneamente em redução da popularidade e dificuldades de manter a mesma base de sustentação política dos primeiros anos. A bancada de apoio perdeu coesão e até passou a disputar internamente, como entre o PMDB e o PFL nas eleições para a presidência do Senado. Até o final do mandato, o PTB deixou a base, o PPB buscou alternativas eleitorais e o próprio PFL, sem romper formalmente, criou dificuldades para o PSDB, por exemplo, ao votar contra as propostas do governo sobre o salário mínimo e a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (ABRUCIO; COUTO, 2003).

Entretanto, o marco institucional criava condições para que o governo, ainda que relativamente enfraquecido, mantivesse um alto nível de capacidade. Por exemplo, pode se valer mais do instrumento da edição de MP que, mesmo limitadas por uma PEC aprovada em 2001, dava ao Executivo grande capacidade de legislar. Mesmo assim não conseguiu grandes realizações a partir de 1999. No segundo mandato, uma das poucas medidas de impacto produzidas foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, que criava mecanismos de controle da dívida e das finanças dos governos estaduais e municipais (SAMUELS, 2003).

Publicado em 1998, o documento “Competitividade e Crescimento: a agenda da indústria” constitui o conjunto de propostas que sintetiza aquilo que a CNI buscava ver atendidas pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional. No centro estava a questão da competitividade associada à noção de equiparação das condições de concorrência entre as empresas nacionais e estrangeiras no novo ambiente caracterizado pela configuração de mercado aberto.

Para tanto, estabelece como parte de seu elenco de propostas: os ajustes tributário e fiscal domésticos e vantagens para competição internacional, estabelecimento de uma política para desenvolvimento da indústria e inovação tecnológica, remoção de entraves burocráticos e correção de desequilíbrios regionais; investimento em infraestrutura e energia; reforço do mercado nacional e aperfeiçoamento da agenda de negociações multilaterais. Promoção de integração entre empresas, especialmente de médio porte, pela constituição de redes, bem como a consolidação dos grandes grupos nacionais (CNI, 1998).

A lógica prevalecente no documento é a de desonerar a produção, o que se opõe ao que a CNI denomina de lógica da “tributação em cascata”, ou seja, a acumulação de tributos e taxações. A estabilidade é realçada diversas vezes como requisito fundamental para o crescimento econômico. Defende os fundamentos econômicos que se encontravam

implantados, mas não os julgava ser o bastante, sem uma efetiva política industrial. Também sugere a redução da taxa de juros e acesso a financiamento de curto e longo prazos.

Como agenda de privatizações sugere a desestatização da administração dos portos e nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Todas acompanhadas de aperfeiçoamento no marco regulatório. Aumentar a concorrência no setor financeiro, em parte, se daria por intermédio da redução do “peso” do Banco do Brasil.

Defende a integração comercial sugerindo o reforço do Mercosul sem prejuízo para a constituição da ALCA. Verifica como mais importante o aprofundamento da articulação com os EUA do que com a UE. Sugere ainda a realização das reformas política e do poder judiciário.

No que tange a regulamentação do trabalho, a agenda da indústria (CNI) afirma que as normas trabalhistas obstaculizam o crescimento e geração de emprego. Para fazer frente, propõe alterar a Constituição, permitindo a prevalência do negociado sobre o legislado, adotando um modelo negocial flexível e descentralizado, reduzir regulação, incentivo ao emprego de jovens e ao trabalho cooperativo, bem como implementar uma política de flexibilidade do horário de trabalho e de incentivo ao trabalho sazonal e a tempo parcial (CNI, 1998).

Pode-se verificar que o governo FHC possui afinidade, pelo menos no campo de suas disposições, com a agenda empresarial. Na prática também fica evidente que o governo não atingiu as expectativas, especialmente na área de desoneração fiscal. Mesmo não tendo realizado uma reforma completa na área trabalhista, importantes modificações foram operadas.

Fagnani (2005) verifica a supressão das cláusulas de compensação de perdas salariais, insalubridade, periculosidade, auxílios diversos constadas em convenções analisadas. Também verifica redução da gratificação por tempo de serviço, estabilidade temporária, segurança no trabalho. Antes de FHC, a Lei n. 8.880, de maio de 1994, já proibia reajustes automáticos de salários. Desde então, as normas de reajuste salarial foram substituídas pela participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e outras formas flexíveis de remuneração.

O autor realça que, entre 1994 e 2002, foi implementado um conjunto de medidas voltadas a suprimir normas de proteção individual ao trabalhador e da negociação coletiva, além do enfraquecimento da atividade sindical. Objetivava-se reduzir o “custo Brasil” alterando as relações de trabalho pelas medidas favoráveis à livre negociação, o que significa

simplificar as formas de contratação, de gerenciamento, remuneração e de dispensa da força de trabalho. Segundo o autor, pela menos quatro tipos de flexibilização foram buscados nas medidas adotadas pelo governo FHC.

#### Flexibilizar a contratação:

O contrato de trabalho por prazo determinado (Lei n. 9.601/94); o contrato de trabalho em tempo parcial (MP n.1.709/98); o trabalho temporário (Portaria do MTb n. 2/96); as cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei n. 9.849/94); a suspensão do contrato de trabalho (MP n. 1726/98); a quebra da estabilidade dos servidores públicos (Lei n. 9.801/99 e Lei Complementar n. 96/99), a ampliação trabalho-estágio (MP Lei n. 2.164/99); o contrato de aprendizagem (Lei n. 10.097/00); e a denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto n. 2.100/96), que elimina os mecanismos para inibir a demissão imotivada (FAGNANI, 2005, p. 434-435).

#### Flexibilizar a remuneração:

Nova política salarial (MP n. 1053/94) que desindexa os salários, proibindo as cláusulas de reajuste automático, e incentiva a “livre negociação”. Paralelamente é introduzida a possibilidade de o trabalhador ter participação nos lucros e nos resultados da empresa (MP n. 1.029/94, transformada em Lei n. 10.101/00). A chamada Participação nos Lucros e Resultados (PLR), amplamente difundida, focaliza a negociação na empresa, retira o foco da mobilização por salário real via produtividade, não incide sobre encargos trabalhistas e não é incorporada ao salário. Outra medida é a extinção do índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo, cujo valor é definido pelo Executivo sob a apreciação do Congresso (MP n. 1.906/97) (FAGNANI, 2005, p. 435).

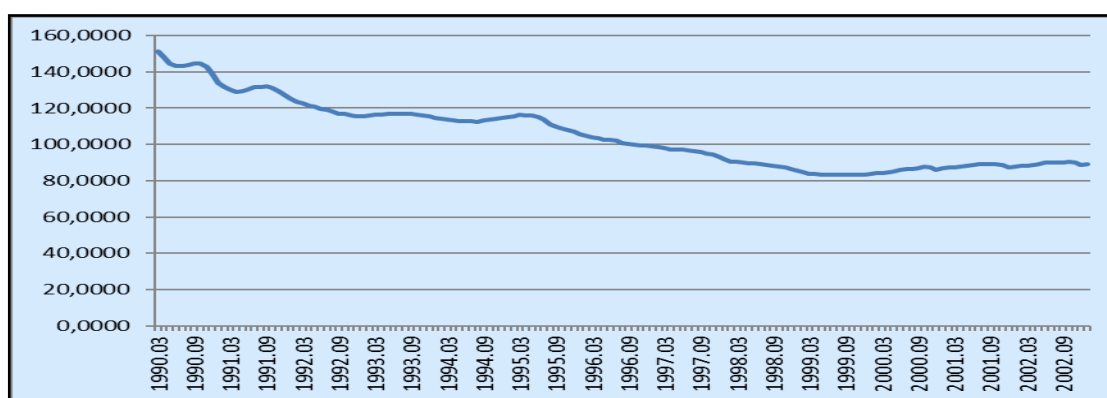
#### Flexibilizar o tempo de trabalho:

Liberação para o trabalho aos domingos no comércio varejista (MP n. 1.878/99) e, especialmente, o “Banco de Horas”(Lei n. 9.061/98 e MP n. 1.709/98), que possibilita que a jornada seja organizada anualmente, conforme a flutuação da produção ou serviço, e amplia para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, por meio de acordo ou convenção coletiva (FAGNANI, 2005, p. 435).

Além disso flexibilizou a forma de solução de conflitos: “Comissões de Conciliação Prévia (CCP) (Lei nº. 8.959/00), o rito sumaríssimo (Lei nº. 9.957/00) e as restrições à fiscalização pelo MTE (Portaria nº. 865/95)” (FAGNANI, 2005, p. 435).

Como constatado anteriormente, a abertura comercial somada à liberalização dos fluxos de capitais especulativos acentuou a ocorrência de turbulências geradoras de efeitos negativos na economia. Um dos efeitos mais graves foi que, no decorrer da última década do século XX, o Brasil assistiu à diminuição dos níveis de ocupação, como pode se verificar no Gráfico 1.

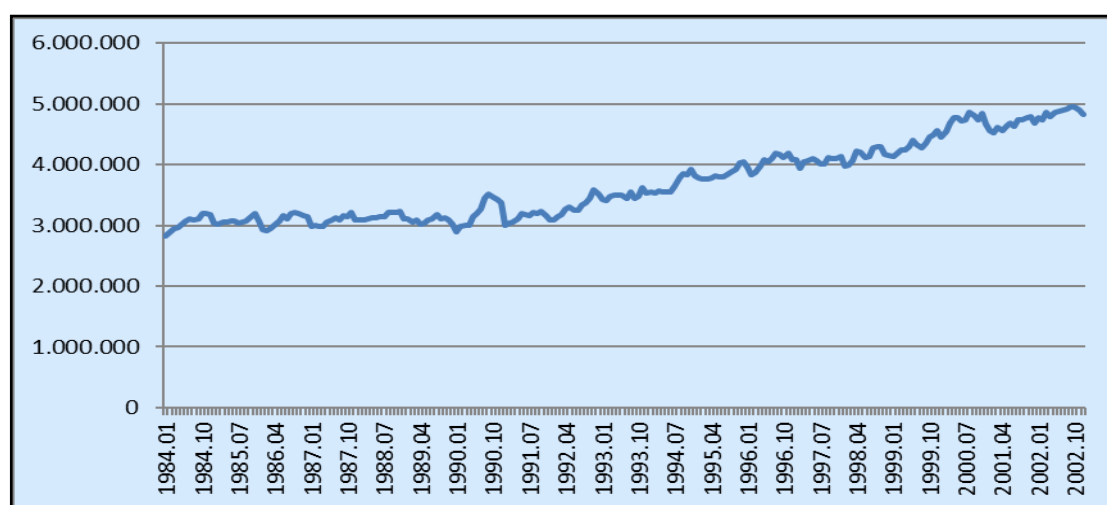
**Gráfico 1: Nível de emprego na indústria**



Fonte: FIESP.

A informalidade aumentou na mesma proporção da precarização. Houve um incremento no trabalho terceirizado, desregulamentado e nos subempregos (Gráfico 2).

**Gráfico 2: População ocupada sem carteira de trabalho assinada – RM (unidade indivíduos)**

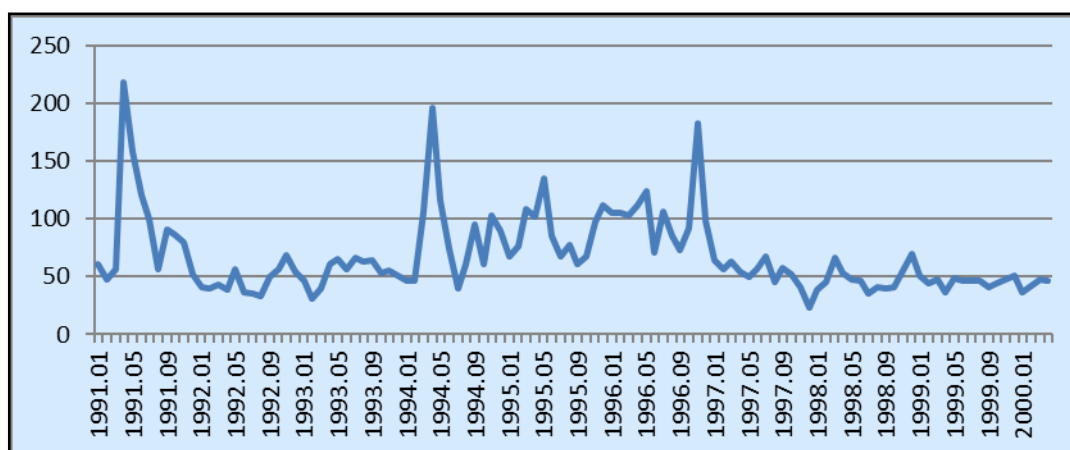


Fonte: IBGE/PME.



As reformas na área regulatória do trabalho, associadas aos efeitos negativos da abertura comercial, afetavam a materialidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, sua capacidade de ação política. Consta-se como reflexo da nova configuração o refluxo na sindicalização e das greves, que regrediram em quantidade se comparada a segunda metade dos anos noventa com os períodos anteriores, como se pode constatar no Gráfico 3.

**Gráfico 3: Número de greves**



Fonte: DIEESE.

Imersa neste contexto, a CUT opôs-se à maioria das medidas adotadas pelo governo FHC. As resoluções do 5º Congresso da CUT, realizado em maio de 1994, pouco antes das eleições presidenciais daquele ano, refletiam ao mesmo tempo a ansiedade causada pelos efeitos da agenda macroeconômica ortodoxa e da reestruturação produtiva em curso, e uma comedita expectativa de vitória eleitoral do PT no pleito que se aproximava. Criticava as ações dos três últimos presidentes, identificados com a agenda conservadora e “neoliberal” e realçava a insatisfação das massas expressa sobretudo no impeachment do presidente Collor.

O texto evidenciava que os trabalhadores não consideravam duradoura a estabilidade monetária efetivada pelo Plano Real, tido como “conservador e excludente” (CUT, 1994a, p. 7). Além de liberal e dissociado de uma política salarial redistributiva, era identificado como um estratagema que objetivava fazer decolar a candidatura de FHC. O plano também era responsabilizado na ocasião por cortes orçamentários que afetavam as políticas sociais. Pelo menos até o 7º Congresso da CUT, em 2000, o Plano Real permaneceria identificado como uma engrenagem do projeto neoliberal.

As Resoluções da 7ª Plenária (CUT, 1995), aprovadas em setembro do ano seguinte, após a vitória eleitoral do PSDB já expressam as linhas gerais de enfrentamento à política do

governo FHC: privatização, desemprego e quebra de direitos. A reforma administrativa era rotulada de instrumento de precarização do serviço público. No texto da 8ª Plenária (CUT, 1996), por sua vez, é feito um balanço das medidas adotadas até então, apreciando a subordinação de todas as políticas aos imperativos da estabilização. Neste contexto, responder ao “custo Brasil” tornou-se justificativa para desarticular as políticas públicas e para realizar uma ofensiva contra os direitos trabalhistas. Em ambas as Plenárias, há uma espessa reflexão a respeito dos efeitos da flexibilização produtiva sobre o trabalho e sobre o movimento sindical. Além disso, apresenta uma interpretação que seria retomada nos encontros seguintes sobre a forma como se dava a adequação do Brasil à tendência mundial de “ofensiva contra o trabalho”. Segundo esta, a incorporação subordinada da economia nacional à globalização se dava com a seleção das empresas mais poderosas em detrimento aos negócios domésticos mais fracos, enquanto todo o setor produtivo se subordinava ao domínio especulativo do capital financeiro.

Na 9ª Plenária Nacional da CUT (CUT, 1999), o destaque recaía sobre o problema do desemprego em massa. Ao lado, denunciava a desvalorização do Real acompanhada por nova elevação de juros. Apresenta oposição à perspectiva de regulamentação dos fluxos financeiros tal como proposta à época. Como contraponto, defendia uma reestruturação produtiva alternativa ao projeto neoliberal, baseado na geração de emprego e renda e com ativo papel regulador do Estado, além de realçar o papel positivos das empresas cogestionadas.

No plano internacional, apresentava naquela ocasião uma reflexão crítica sobre a Terceira Via Europeia, acusando de conservadora a agenda adotada por seus principais expoentes. Coloca-se contra a instituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), mas não se opõe ao Mercosul, sugerindo reorientá-lo a fim de garantir cláusulas sociais com vistas a preservar ou estabelecer direitos. Exalta como conquistas a realização de mobilizações envolvendo organizações dos países componentes e a instituição de espaços de barganha e monitoramento: Fórum Consultivo Econômico e Social, o Subgrupo 10, o Observatório de Emprego, a Declaração Sócio Laboral e a Comissão Sócio Laboral (CUT, 2000).

Ainda na Plenária realizada em 1999, a CUT destacava a moratória de Minas Gerais como um importante ponto de apoio na resistência contramedidas recessivas adotadas pelo Governo Federal, além de avaliar a existência de fissuras na base do governo FHC. Nos encontros seguintes, são destacados outros aspectos sugeridos como reflexos da deterioração da governabilidade do grupo encabeçado por FHC. Nesta mesma 9ª Plenária, foi preparada a

Marcha dos 100 Mil e convocado um ato alternativo às comemorações oficiais dos quinhentos anos do “descobrimento”. Como mote, adotou-se a palavra de ordem fora FHC-FMI cujo conteúdo significava:

Aos trabalhadores só interessa o fim mais rápido possível desse governo, seja pela via do impeachment, apoiando as iniciativas em curso nesse sentido, ou pela via da renúncia, ambas as alternativas sendo viáveis apenas pelo aumento da pressão popular (CUT, 1999, p. 11).

Reverberando a polêmica sobre a defesa da interrupção do governo antes das eleições de 2002, o 7º Congresso Nacional e a 10ª PlenCUT (CUT, 2000, 2002a) reafirmaram o *slogan*. No Congresso de 2000, a palavra de ordem é claramente instrumentalizada com o propósito de desgastar o campo governista nas eleições municipais como se verifica no trecho:

O debate é necessário quanto à forma de se capturar o “elo mais fraco da corrente” que prende FHC ao governo, derrotando sua política, derrotando seus candidatos nas eleições municipais e conseguindo de fato dar concretude à bandeira já aprovada pelo movimento sindical do “Fora FHC” (CUT, 2000, p. 11).

A ruptura com o FMI e a Dívida Externa são prioridades reiteradas nos Congressos e Plenárias que ocorrem no período dos dois governos do PSDB. Em 1999, a CUT decidiu preparar um Encontro Nacional contra a Guerra Fiscal, que acabou realizado no final daquele ano. Os problemas relacionados à competição interfederativa eram realçados, desde o risco da desertificação industrial até a competição entre sindicatos. Avaliada como causadora de rebaixamento de salários e direitos por meio de mecanismo de desalinhamento das condições de concorrência, também é caracterizada como uma ameaça à manutenção da unidade nacional.

Sobre a proposta de reforma administrativa, a Central associa à reforma do próprio Estado, na ordem econômica, nos direitos sociais, no sistema político, judiciário e tributário. Seu propósito seria “levar o cidadão a não reconhecer seu direito aos serviços públicos como algo inerente à sua condição de ser humano, membro da sociedade, mas sim de sua não necessidade como serviço público” (CUT, 1999, p. 89).

Segundo a Central, tal estaria associada à “flexibilização e redução de direitos sociais, o desemprego e a inserção subalterna na nova ordem mundial ‘globalizada’” (CUT, 1999, p. 90). Também estaria ligada à guerra fiscal e ao propósito de “desfazer-se do patrimônio

estatal, privatizar, desregulamentar e terceirizar a administração pública” (CUT, 1999, p. 90) e ao objetivo de inviabilizar as conquistas previstas na CF/88. A forma concreta de se opor a ela foi por intermédio da rejeição à MP nº. 1.917, de 29/7/1999, que estabelecia o Programa de Demissão Voluntária (PDV), licença sem vencimentos incentivada e redução de jornada de trabalho com redução de salário. O 7º Congresso Nacional aborda de maneira crítica a aprovação da LRF.

A CUT demonstrava ser a articuladora da resistência contra a agenda do governo FHC. Para tanto, reafirmava a aliança com as organizações que tradicionalmente lhe eram afins, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o MST. Estas, igualmente adotaram a palavra de ordem do Fora FHC. Porém, na medida em que a década avançava, ela também modificava sua postura, pelo menos, em dois sentidos. Primeiramente, passava a realçar a necessidade de buscar outros parceiros, alguns destes até recentemente hostilizados, como o caso de certas Organizações Não Governamentais (ONGs). Possivelmente, a motivação foi a percepção quanto a expansão destas, muito como resultado das medidas adotadas pelo próprio governo FHC com vistas a reforçar o então chamado “terceiro setor”. O arco de alianças era alargado, além das organizações populares, almejava realizá-la com as organizações da sociedade civil, o que virtualmente abrange quaisquer entidades, até as empresariais. A segunda foi a tentativa de dar contornos mais propositivos à oposição que fazia, não apenas criticando, mas também sugerindo alternativas.

Na 9ª Plenária Nacional, que teve a participação de representantes de diversas organizações da sociedade civil, a CUT caracterizava o momento político como aquele:

Que exige capacidade política para construir a unidade na luta cotidiana com o conjunto dos setores da sociedade que nunca se encantaram com o governo FHC, e que agora compreendem que é preciso intensificar as denúncias sobre esse governo que prioriza os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais (CUT, 1999 p. 1).

Pouco antes, a CUT passou a encabeçar o Fórum Nacional de Lutas, definida nos sucessivos Congressos Nacionais da CUT (ConCUT) e Plenárias Nacionais da CUT (PlenCUT) como uma estratégia de resistência propositiva e de uma política de alianças com os movimentos sociais e com os partidos políticos de oposição para forjar uma alternativa ao governo neoliberal e suas políticas (CUT, 2000). Este conduziu diversas iniciativas de oposição às medidas adotadas pelo presidente FHC, dentre elas o Jubileu do ano 2000, que foi

construído com um plebiscito popular visando rejeitar o pagamento da dívida externa, atos no dia 7 de setembro e a Marcha dos 100 mil a Brasília.

A 9ª Plenária também aprovou a proposta da “CUT cidadã”, como estratégia de aproximação da entidade com a população por meio da defesa de conquistas sociais na área da Seguridade Social. No 7º ConCUT, a linha adotada na 9ª Plenária foi caracterizada da seguinte maneira: “uma estratégia de resistência propositiva ao neoliberalismo e da necessária vinculação dos interesses dos trabalhadores assalariados do setor “formal da economia” aos interesses dos mais amplos setores da classe trabalhadora e do povo oprimido” (CUT, 2000, p. 14). Na sequência, determina como sendo:

Uma nova agenda capaz de reconhecer e representar aspirações e necessidades do trabalhador para além do salário e que, em função de suas diferenças, seja de idade, sexo, raça, procedência, escolaridade etc., sofre de forma diferente o impacto do desemprego, da diminuição de direitos e da exclusão (CUT, 2000, p. 14).

Por fim, associa a lógica da CUT cidadão, ao apoio eleitoral a Lula, caracterizado como representante do campo democrático-popular.

Focando nas questões e propostas relacionadas especificamente à agenda social almejada pelo dois atores, capitalistas e trabalhadores, verifica-se que em sentido mais abrangente, ainda em 1993, a FIESP apresentou uma proposta de constituição de uma “Rede de Proteção Social ao Cidadão”, composto de renda mínima, educação, saúde e previdência básicas garantidas a toda a sociedade, organizada com um mínimo de intervenção do Estado, e cujas funções deveriam se restringir à arrecadação de recursos orçamentários, fiscalização e distribuição de voucher de serviços básicos para serem adquiridos no setor privado ou público. Segundo Delgado (2001), tal proposta requeria a instalação de um sistema básico de aposentadoria, custeado pelos próprios trabalhadores individualmente e outra incidente sobre a folha de pagamentos das empresas. Para adquirirem valores mais elevados, os indivíduos deveriam recorrer ao sistema complementar voluntário e privado. Os serviços de saúde e educação deveriam ser prestados pela iniciativa privada, cabendo ao Estado subsidiá-la para atendimento público. Os próprios trabalhadores, segundo esta proposta, financiariam o seguro-desemprego e não caberia mais ao Estado a cobertura de seguros de acidentes.

Do ponto de vista da CUT, a principal preocupação social recai sobre a defesa e manutenção dos direitos conquistados, saúde, educação e previdência, além de reafirmar os objetivos de políticas para o trabalhador rural, aumento de emprego e habitação. No aspecto

administrativo, realça a necessidade de superar o caráter tecnocrático da elaboração e gestão das políticas por nova metodologia definida com “formas ampliadas e democráticas de definição das prioridades e dos objetivos dos gastos públicos” (CUT, 1994b, p. 21).

Durante todo o período FHC, a Central denunciava o agravamento da desigualdade e da pobreza. Temas que ocupavam lugar de destaque no balanço da conjuntura nacional da época sendo relacionado à piora dos indicadores sociais, ao aumento do desemprego, do subemprego e da terceirização, quadro que seria repintado nas resoluções dos diversos encontros ocorridos no período. A CUT na 9ª Plenária (CUT, 1999) se posicionou pela defesa do orçamento único para Seguridade e denunciava os cortes de recursos financeiros na área social. Dizia que os serviços vinculados à Seguridade também sofriam com a redução do estado e a falta de quadro de servidores. Na 10ª PlenCUT (CUT, 2002a) os delegados rejeitaram uma agenda social estritamente composta pela justaposição de estabilidade, crescimento e programas compensatórios.

A despeito da preocupação com questões sociais mais amplas que as reivindicações imediatas de classe, na prática, a Central concentrou suas ações, na área social, em questões relacionadas ao trabalho, renda e inserção produtiva. Na verdade, a defesa das políticas de saúde e de combate à fome, por exemplo, atendiam mais ao propósito estratégico de alcançar êxito na aproximação com outras organizações do que propriamente configurar um objetivo prioritário. Suas posições, nesta área, em geral, apresentam-se genéricas e ideológicas. Poucas ações efetivas são propostas, especialmente se comparada às posições relacionadas às políticas regulatórias e à previdência, esta última, se considerado o tripé da Seguridade, foi a única que estimulou reação concreta às propostas de mudanças, como se verá adiante.

Em meados dos anos noventa, o centro da ação da CUT era a manutenção e melhoria dos empregos e elevação do salário mínimo. Requeria atingir o patamar determinado pelo DIEESE, com elevação trimestral e equivalência com os índices de inflação. Reafirmava a posição pela redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, proibição da demissão imotivada e expansão do programa seguro-desemprego com gestão democrática (CUT, 1994b, p. 22).

## 6.2 A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC

Considerando o acima exposto e observando de maneira panorâmica, é possível determinar como os dois imperativos que circunscrevem e afetam o desenho da agenda social do governo FHC a nova política econômica, caracterizada pela ortodoxia macroeconômica e a abertura de mercados, e a implantação do modelo de administração gerencialista.

A proposta de política social foi apresentada no texto “Uma estratégia de desenvolvimento social” (BRASIL, 1996). No documento fica evidente a compreensão de que a agenda social se encontrava subordinada à política econômica. Draibe (2003) aponta que nele a política de estabilização figura como condicionante externa à política social. Na verdade, ao longo do governo, o discurso oficial sempre relacionou a resolução dos problemas sociais com as metas de manutenção da estabilidade e aquelas supostamente voltadas ao crescimento econômico. De forma que se buscava justificar as medidas que agravavam os dilemas sociais, como, por exemplo, o superávit primário que comprometia relevante parte do orçamento, como sendo iniciativas necessárias para a posterior resolução dos mesmos problemas que ajudava a piorar. A questão fica expressa da seguinte maneira:

Em primeiro lugar, portanto, é essencial consolidar o Plano Real. O crescimento econômico, sem o qual não é possível gerar empregos, exige a estabilidade de preços. A médio e longo prazos, a estabilidade monetária restaura as condições prévias ao crescimento econômico: elimina as incertezas, propiciando o ambiente requerido para novas inversões antes inibidas, e alarga os mercados, rompendo o círculo vicioso da estagnação, que tanto puniu a economia brasileira, em anos recentes. É o que tem sido feito, nos últimos dois anos, com o crescimento econômico sendo cuidadosamente monitorado, para não se recair num recrudescimento inflacionário, que poria a perder as conquistas recentes (BRASIL, 1996, p. 24).

Em outra parte, reconhece-se os efeitos penosos das medidas voltadas à manutenção da estabilidade: “Contudo, com o fim da inflação, alguns segmentos da população sentem-se mais vulneráveis e algumas medidas que integram a estratégia de estabilização, como os juros elevados, afetam negativamente alguns setores do comércio e da indústria” (BRASIL, 1996, s/p).

Afirmar que a agenda social depende da estabilização é uma maneira de justificar que as metas econômicas são as prioridades para o governo. A questão fica então colocada da seguinte maneira: o governo só pode enfrentar os dilemas sociais se antes forem alcançados

os ajustes exigidos para a manutenção da estabilidade, para tanto, são necessários o contingenciamento financeiro e a não reposição de recursos materiais e humanos na área das políticas sociais. Ou seja, para resolver os problemas sociais é, antes, necessário sacrificar as políticas criadas para este fim.

Tratando da questão do financiamento das políticas sociais, uma medida importante foi o mecanismo de contingenciamento de recursos, denominado originalmente Fundo Social de Emergência. Este foi criado em 1994, durante o governo Itamar Franco, como parte da estratégia de implementação do Plano Real. Desde então, esse mecanismo originalmente provisório foi prorrogado diversas vezes, com algumas alterações, vigorando até a atualidade.

A Constituição limitava a ação do governo em seu propósito de elevar sua arrecadação. Se optasse pelo aumento de impostos, teria que repartir com estados e municípios, correndo o risco de promover aumento de gastos e gerar consequente pressão inflacionária. Consequentemente, na contramão dos objetivos do Plano real, iria prejudicar a estratégia contencionista do Governo Federal. Diferentemente, se a opção fosse por elevar a arrecadação por meio das contribuições sociais elas estariam comprometidas exclusivamente com os gastos previdenciários, com saúde e assistência social. Dessa maneira, nenhuma das duas opções garantia o objetivo de elevar arrecadação federal com flexibilidade para alocação.

Tais constrangimentos desaguaram na elaboração do Fundo Social de Emergência que constituía o contingenciamento de parcela das receitas para ser empregado conforme o desejo do Governo Federal. A proposta reservava provisoriamente 20% das receitas da União, orçamentárias e sociais, desvinculando-as das destinações fixadas pela Constituição. Com isso o Governo Federal passou a dispor de recursos financeiros para objetivos diversos, sobretudo, para pagamento de dívidas.

O governo FHC renovou por duas vezes, em 1996 como Fundo de Estabilização Fiscal e mais tarde como Desvinculação de Recursos da União. Sua justificativa era aumentar a maleabilidade na utilização dos recursos do orçamento, possibilitando o arbítrio sobre aquilo que considera despesas prioritárias. No discurso oficial, o Executivo alegava estar aperfeiçoando o método de financiamento das despesas dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais, além de outros programas considerados de relevante interesse econômico e social.

Tobaldini e Sugihiro (2011) realçam que seu principal objetivo é a reserva de recursos para o serviço das dívidas e que a área que maior impacto sofreu com a instituição deste mecanismo foi a Seguridade Social. Contraditoriamente, Dias (2008) interpreta que as áreas



de previdência, saúde, assim como educação, não perdem com a Desvinculação. Primeiro, porque verifica que os gastos nessas áreas são crescentes e segundo porque existem porcentagens de investimento determinados pela Constituição o que obriga o Governo Federal a complementações. Impacto negativo observa apenas no caso do FAT, cuja fonte vive contingenciamento, sem garantia de reposição.

Ainda que Dias (2008) esteja correto quanto ao baixo impacto nos programas sociais, ainda assim o saldo é negativo. No mínimo, é perceptível que com a DRU a área social fica impossibilitada de ser agraciada com aumento de recursos à sua disposição, posto que qualquer nova receita, irá necessariamente compensar o contingenciamento prévio.

O que Draibe (2003) definiu como sendo a “reestruturação dos programas universais”, na verdade, são as reformas, ainda que parciais, operadas nas políticas já em curso e cuja finalidade era enquadrá-las nos objetivos mais gerais do governo, de ajuste macroeconômico e reforma do Estado. Entretanto, o governo não pode fazer tudo o que quer, existem forças de resistência que impõem ao Executivo, manobrar ou mesmo recuar em seu projeto inicial. A primeira destas forças, como já discutido nos capítulos iniciais é o legado de políticas herdadas que exercem força inercial delimitando as ações em um leque restrito de opções possíveis que o Governo poderia realizar. Portanto, por mais que o executivo objetivasse fazer um esforço de contenção de gastos e redução do quadro de servidores, ele não pode ir às últimas consequências, imprimindo ritmo e profundidade desejados às reformas nas políticas sociais pré-existentes. Na tomada de decisão, as características, profundidade e abrangência da agenda proposta pelo Executivo deveria considerar o legado da legislação e de políticas herdadas que se ligam à existência de atores dispostos a bloquear medidas que as afete. Tais limitavam ou condicionavam as rotas de ação governamental. Portanto, no campo das políticas sociais já instituídas era possível apenas desenvolver modificações pontuais. Sendo sempre requisitado que a administração goze de condições e poder para realizar suas aspirações.

No campo das políticas desejadas, mas ainda inexistentes, ele possui melhores condições para produzir uma agenda autenticamente coerente com o programa geral que o orienta. Sem ter que enfrentar as forças delimitadoras exercidas por instituições já enraizadas e atores mobilizados, o Executivo, uma vez reunidas as condições para impor-se, pode apresentar novidades.

Quanto aos capitalistas em geral, se encontravam arredios ao custeio de políticas sociais por causa da nova configuração de mercado, que, além de ser competitivamente mais

acirrada, dificultava o repasse de seus custos ao conjunto dos consumidores. Do ponto de vista dos trabalhadores, perante os efeitos da reestruturação produtiva e o elevado nível de capacidade do Executivo, reconhecia-se a dificuldade de avançar com suas pautas o que impunha a necessidade de, ao menos, defender direitos e políticas sociais já existentes. Em aliança com outros atores sociais, a classe trabalhadora buscava reagir impondo vetos à operação de mudanças que pudessem mitigar conquistas pretéritas.

É na intercessão da resultante da interação entre os objetivos iniciais do governo, que resultam das prioridades por ele determinadas, com as aspirações de capitalistas e trabalhadores e que devido a configuração do ambiente institucional econômico, a primeira tornou-se reformista e a segunda reativa, interagindo com os atores eventuais que se apresentam como ator organizado no debate de temas específicos com um ambiente no qual vicejavam políticas já institucionalizadas, o governo montou uma agenda social que se desenrolava em dois cursos simultâneos. Em uma parte dela, as políticas pré-existentes foram apenas pontualmente revistas, agregando reformas parciais, que buscavam aproximá-las dos requisitos dos propósitos mais gerais, no caso, o contencionismo financeiro e o gerencialismo administrativo, enquanto na segunda parte, na qual o governo se confrontava com demandas ainda não adequadamente enfrentadas, o Executivo desenvolveu estratégias que se encontravam plenamente adaptadas aos seus propósitos mais gerais.

As políticas previdenciária e de saúde estão entre aquelas cuja força institucional impôs ao Executivo elencar reformas pontuais e, muitas vezes incompletas. O campo da assistência social, no que pese as definições constitucionais e algumas medidas já realizadas, carecia de um arcabouço de ação estatal prévio. Tal fato, somado ao forte apelo normativo relacionado ao enfrentamento de dilemas agudos, as práticas caritativas já instituídas no ambiente cognitivo e a vigência de uma alternativa menos estatal herdada do governo Itamar no campo da segurança alimentar conspiraram favoravelmente para a adoção de uma agenda plenamente afinada aos propósitos financeiramente restritivos e administrativamente menos estatais.

Para alguns autores, o governo FHC não negociou adequadamente sua agenda social com os atores sociais. Este tema requer duas considerações. Primeiramente, a opção pela falta de diálogo é relativa, não se trata de não objetivar, mas de não conseguir. Dado que as principais organizações são altamente politizadas, e visto que a agenda do governo é muito divergente das aspirações do movimento sindical e popular, a perspectiva de acordo é virtualmente inviável. Em segundo lugar, o PSDB se opõe, como dito anteriormente, ao

“assembleísmo”. Tal como realçado por Schmidt (2011), o partido do presidente não favorece a consulta às organizações de classe e sindicatos, dado o risco de contaminação das ações do governo por plataformas puramente corporativistas. É por princípio que o PSDB julga ser adequado concentrar as negociações nas instituições representativas, moderando na participação direta da sociedade. O ponto de vista do governo era de que precisa reconhecer as demandas de todos os subgrupos, não se inclinando às reivindicações de segmentos específicos da sociedade.

### **6.2.1 Reforma da Previdência**

No contexto da segunda metade dos anos noventa, diversos países já haviam avançado com reformas nos respectivos regimes previdenciários, sobretudo em decorrência das mudanças demográficas que produziam pressão financeira tornando premente a realização de revisões. As reformas efetivadas no mundo foram variadas, alguns países elevaram a idade de aposentadoria ou do tempo de contribuição, em alguns casos houve aumento no valor da contribuição durante o período ativo da força de trabalho; determinadas experiências instituíram valores máximos de benefícios (teto) e também variadas modalidades de regimes complementares.

Com o propósito de orientar alteração nos sistemas previdenciários com evidentes intenções privatizantes, o BM editou na década de noventa um livro intitulado *Averting the Old Age Crisis* (WORD BANK, 1994) no qual advogava em favor de um elenco de reformas. Segundo ele, a redução da natalidade associada à elevação da expectativa de vida criava um dilema financeiro que exigia dos governos estabelecer novos pactos. Sua premissa é que aonde existisse previdência pública, esta deveria ser convertida em um instituto básico dotado de valor máximo para benefícios, facultando aos indivíduos que quisessem retornos mais robustos recorrer à previdência complementar.

Dois itens destacáveis que denotam a natureza privatizante e financeiramente contencionista da proposta do BM são a preferência pela constituição de fundos abertos de previdência complementar que, em geral, são vinculados a bancos e outras instituições financeiras. O outro é a substituição do fundamento da repartição simples, que constitui um

pacto intergeracional, no qual os mais jovens financiam os idosos, pela implantação do regime de capitalização, segundo o qual, cada indivíduo constituiria uma poupança aonde seria acumulada durante a vida laborativa parcela dos rendimentos que seria convertida em aposentadoria ou pensão. O país que se tornou exemplo na implantação do regime de capitalização foi o Chile, que efetivou uma das reformas previdenciárias mais radicais do mundo em compasso com o modelo sugerido pelo BM.

Em sintonia com as recomendações do BM (WORD BANK, 1994), uma proposta abrangente de reforma da previdência para o Brasil deveria prever a substituição da repartição simples pelo regime de capitalização com homogeneização das regras dos RGPS e RPPS. Instituição de teto, ao lado do reforço à oferta de previdência privada como complemento opcional. O tempo de serviço precisava ser substituído pelo tempo de contribuição, instituindo idade mínima para pleito de aposentadoria. As alíquotas deveriam ser revisadas a fim de estimular a formalização. Era recomendado desvincular benefícios básicos do salário mínimo e diferenciar os de natureza contributiva dos assistenciais. Também era requerida a extinção das aposentadorias especiais e o fim da diferenciação nas regras de concessão de benefícios para mulheres e homens, bem como de pensão à herdeiros e conjugues, das carreiras civil e militar (CARDOSO, 2006; MORAES, 1995; NASSIF, 2002; STEPHANES, 1998).

Os motivos elencados para justificar a proposta de mudanças no Brasil igualavam o país a outros. Alegava-se a necessidade de adequação à nova realidade demográfica e argumentava-se quanto a premência de se combater o déficit público. Na justificativa da intenção de reformar o Regime Geral, o governo afirmava que a relação entre contribuintes e beneficiários já havia ultrapassado a margem de segurança, quase igualando valores arrecadados com aqueles comprometidos com pagamento de aposentadorias e pensões. Segundo o Ministério da Previdência (BRASIL, 2001), na década de cinquenta havia uma relação de oito contribuintes para cada beneficiário, em 1997 esta relação já se aproximava perigosamente de um para um. Segundo o próprio FHC (2006), a previdência fora superavitária até o governo Itamar Franco, quando passou a apresentar sinais de deterioração. De acordo com o ministério, a previdência havia passado de um *superávit* da ordem de R\$ 17 bilhões em 1988 para um *déficit* de R\$ 9,5 bilhões dez anos depois (BRASIL, 2001).

Não apenas a transição demográfica era apontada como a catalizadora da deterioração financeira, a experiência brasileira acumulava outro ingrediente que agravava ainda mais o quadro de envelhecimento populacional que foi a anterior incorporação de trabalhadores não contribuintes.

Outro argumento relacionava-se à disposição de reduzir “privilégios”, representado pela concepção de benefícios muito acima da média salarial praticada no país. De acordo com o governo, a aposentadoria independentemente da idade havia criado uma pressão adicional sobre as finanças que sustentavam os benefícios, além de gerar uma perversa distribuição que prejudicava os mais pobres, posto que estatisticamente demonstrava que os mais ricos se aposentavam mais novos. Em sintonia, com tal avaliação, Nassif (2002) realça que as distorções eram produzidas especialmente pelos benefícios concedidos pelos Regimes Próprios em vigor também em estados e municípios.

Na opinião de Nassif (2002), a unificação de previdência, saúde e assistência na mesma esfera da Seguridade Social teria desorganizado as contas públicas, situação agravada pela opção em separar os funcionários públicos por meio da instituição do Regime Jurídico Único. Segundo o autor, as duas medidas agravaram a crise fiscal e reforçaram privilégios. Para ele, o regime de repartição seria historicamente desajustado e seu funcionamento dependia da progressividade dos encargos trabalhistas. O elevado volume destes, por sua vez, teria contribuído para o aumento no nível de desemprego e o rebaixamento da formalização, o que criava um ciclo vicioso responsável por alimentar o *déficit* da previdência.

Sumarizando, na avaliação do presidente FHC (BRASIL, 1996), os aspectos que precisavam ser considerados no projeto de reforma eram: o fato de um terço dos benefícios do INSS serem muito elevados, de regimes próprios cristalizarem privilégios e que a mudança demográfica (aumento de expectativa e queda de fecundidade) criava um insolúvel dilema financeiro. Avaliava como agravante a idade mínima de aposentadoria para mulheres ser menor do que a dos homens, mesmo estas tendendo a viver mais. De maneira mais ou menos explícita, também era subjacente à oratória oficial o interesse de aumentar a competitividade do setor produtivo pela redução dos custos de produção, dentre eles, dos encargos previdenciários, bem como estimular a criação de fontes de financiamento para a economia por meio dos fundos de pensão abertos (privados) (CARDOSO, 2006).

A despeito da contundente argumentação quanto a necessidade de reformar a previdência, o PEC 33 que foi encaminhado para aprovação do Congresso em 1995 não era tão ousado quanto se pretendia. O Executivo Federal optou por realizar uma reforma “possível”, não apenas por receio a reações contrárias, mas porque não queria ser o único responsável por mudanças consideradas impopulares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O próprio presidente reconhece que considerou adotar o modelo chileno, radical na substituição da repartição simples pelo regime de capitalização, mas verificou dificuldades para fazê-lo,

sobretudo subjacentes à questão financeira (CARDOSO, 2006). A estratégia adotada consistia em, primeiramente aprovar uma proposta incompleta, para, em seguida, caminhar com outra mais abrangente.

O projeto não foi bem recebido por capitalistas nem por trabalhadores. Os primeiros a consideravam limitada, enquanto os segundos a qualificavam como um ataque a direitos constituídos.

A CNI apresentou propostas para a área previdenciária que exprimem sumariamente suas preferências. Ela sugere a migração parcial do sistema de previdência do regime de repartição para o regime de capitalização, alegando que assim aumentaria significativamente o patrimônio dos fundos de pensão e proveria recursos para aplicações de longo prazo no mercado acionário e de renda fixa, ajudando a desenvolver o mercado de capitais e a superar a dificuldade estrutural de captação de recursos de longo prazo no país (CNI, 1998). Segundo Delgado (2001), a FIESP foi entre as entidades empresariais aquela que apresentou uma proposta mais abrangente de reforma da Previdência. Para Faro (1996), a proposta da FIESP se encontra inserida em uma concepção mais geral de reforma do sistema tributário nacional. Segundo o autor, ela possui dois componentes. O primeiro, de caráter compulsório, todos os trabalhadores contribuem sobre seus respectivos salários, até um certo teto, e respeitado o regime de repartição. Para salários acima do teto, é sugerido o segundo componente, o sistema voluntário de natureza complementar e com base no regime da capitalização.

Para Delgado (2001), os empresários apresentavam expectativa de aumentar a competitividade pela redução de encargos trabalhistas, dentre os quais recai o custeio do sistema previdenciário. Daí requererem a implantação de um sistema de capitalização, com predomínio de agências privadas. Sua preferência pelos fundos de pensão abertos revela seu objetivo de verem criados novos mecanismos de financiamento para a economia. Para o autor as novas condições impostas às empresas pela configuração de mercado aberto, incentivavam uma postura mais reativa quanto aos direitos sociais constituídos, incluindo o previdenciário.

Como se pode verificar há afinidade entre as propostas sugeridas pelo BM, governo FHC e capitalistas, sobretudo nas questões relacionadas à superação do regime de repartição e ao reforço da previdência complementar privada. A CUT, por sua vez, opôs-se a praticamente todos os itens da reforma, tais como a instituição do regime de capitalização e a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição (CUT, 1996, 1999). Era acusada de tentativa de desmonte da previdência social pública, com o objetivo de realizar sua privatização (CUT,

1999). Verifica como sendo uma ameaça a direitos conquistados, como licença maternidade e auxílio doença pela regulamentação do conceito “contribuição”.

As Centrais Sindicais defendiam seu papel redistributivo. Consequentemente, a CUT, em sentido oposto ao das organizações patronais, sugeria que a contribuição fosse diferenciada, recaindo a maior parte das obrigações financeiras sobre o rendimento do capital.

Não obstante à posição reativa, a Central reconhecia as dificuldades quanto à sustentabilidade do sistema, mas as atribuía ao desemprego, informalidade, sonegação, desvio e corrupção. Para enfrentar estes temas e avançar no sentido da transparência e democratização, propunha modificações na gestão, adotando uma modalidade quadripartide, tendo como setores representados os trabalhadores da ativa, aposentados, Estado e servidores da previdência, excluindo os capitalistas. Mas até alcançar esta modificação, orienta os trabalhadores a seguirem participando dos conselhos de Previdência já constituídos.

Em 1993 ocorreu uma mudança de posição da Central que merece ser registrada. Diferentemente do que defendera ao longo de sua primeira década de existência, a partir daquele ano, passou a se posicionar favorável a revisão de aposentadoria por tempo de serviço e o fim da integralidade das aposentadorias de servidores públicos. Para corrigir tal distorça sugeria universalizar a previdência, a partir de um regime básico unificado com piso igual ao salário mínimo e “um teto de no mínimo vinte salários-mínimos” (CUT, 1999, p. 54). Os capitalistas e governo requeriam o máximo de dez salários mínimos.

Ao longo dos debates sobre a reforma, as Centrais Sindicais tentaram manter-se unidas para enfrentar a proposta. Entretanto, divergências entre as organizações prejudicaram a ação concertada. Uma das questões que separaram CUT e Força Sindical foi o tema da substituição da aposentadoria por tempo de serviço, por aposentadoria por tempo de contribuição, a Força Sindical, ao contrário da CUT, concordou com o governo (SILVA; CORTES, 2008).

Além das Centrais, Delgado (2001) destaca algumas das organizações que se envolveram nos debates sobre a reforma. Do lado dos usuários se encontravam a Confederação Brasileira dos Aposentados (COBAP) então ligada à CUT e ao Movimento dos Servidores Aposentados do Serviço Público (MOSAP), ambos atuaram contra, sugerindo democratização na gestão do sistema e extensão de benefícios, sendo que o segundo chegava a admitir contribuição dos inativos. No segmento de categorias diretamente ligadas ao tema o autor destaca a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (ANFIP) e a Associação Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (UNAFISCO). Ambas questionavam os argumentos que embasavam a posição do governo, particularmente a natureza e extensão do

suposto rombo financeiro. Também elaboraram propostas alternativas à reforma almejada pelo Governo Federal que orientaram a argumentação dos grupos contrários às mudanças tal como colocadas.

De um lado, verifica-se uma enorme disposição das centrais, e de diversas organizações sindicais e da clientela atendida de impedir a reforma proposta. De outro, o governo possuía boas chances de aprova-la devido a seu elevado nível e capacidade. Não obstante, o Executivo Federal encontrou dificuldades.

Para Delgado (2001), um dos principais motivos consistiu na pressão da coalizão de veto envolvendo sindicatos, segmentos da burocracia e a clientela organizada. Para ele, uma vez instituída a previdência social, mesmo que os trabalhadores encontrassem dificuldades em agir pressionando na arena social, outros atores relevantes se somam no esforço comum de barrar a proposta que é interpretada como limitadora de direitos constituídos.

Diante da pressão exercida pelo movimento sindical e das dificuldades de avançar na tramitação da PEC 33/95 na Comissão Especial da Reforma da Previdência, FHC abriu negociação com as principais Centrais no início de 1996. Ao longo dos debates o governo aceitou recuar nas propostas de limite de idade para o setor privado, unificação dos critérios para concessão de benefícios a homens e mulheres e o fim da aposentadoria especial para professores (SILVA; CORTEZ, 2008). Em contrapartida, o presidente da CUT se comprometeu a aceitar a aposentadoria por tempo de contribuição, posição já consolidada com a Força Sindical. Entretanto, a base da CUT, as organizações de servidores públicos e os partidos de esquerda não aprovaram a proposta, impondo recuo à cúpula da CUT que seguiu na negociação até o impasse insolúvel se instalar em torno do tema “aposentadoria integral”. Sem acordo com o conjunto das Centrais, o governo encerrou as negociações, colocando toda a energia no Legislativo. Pouco antes da votação, as Centrais tentaram organizar uma greve geral, mas as dificuldades em mobilizar, em parte resultante das diferenças existentes entre elas, resultou em baixa adesão. Tal fato enfraqueceu a resistência social. Segundo Silva e Cortez (2008), a mobilização de junho mostrou a fraqueza das Centrais e visto que a bancada sindical era pequena, a preocupação do governo ficou depositada no processo legislativo, sobretudo na manutenção da disciplina na base parlamentar.

O papel do movimento sindical é comumente destacado. De fato, o envolvimento das entidades no debate foi muito intenso, mas seu papel na reprovação de aspectos da medida precisa ser analisado considerando a mediação realizada pelo PT e partidos identificados com o movimento sindical. É preciso considerar o papel da bancada de esquerda e das regras do



próprio processo legislativo. Silva e Cortez (2008), entendem que as restrições institucionais condicionaram a capacidade das organizações de classe de agir contra a proposta de reforma. Segundo os autores, o Congresso foi a arena aonde se desenvolveu a confrontação de posições. Como discutido em capítulo anterior, o Legislativo brasileiro é caracterizado por fraqueza das comissões e reforço da figura dos líderes, é considerado altamente centralização na liderança e nas decisões em plenário. E, segundo o autor, em um ambiente como este, o poder de pressão de grupos sociais é prejudicado, dado que nas comissões sua força é potencialmente maior.

Nakahodo e Savoia (2008) atribuem as dificuldades à fragmentação política e ao multipartidarismo, explicação que desconsidera o enorme sucesso legislativo alcançado pelo mesmo governo em diversas outras matérias. Em contraste, Figueiredo e Limongi (1999) esclarecem empiricamente que os problemas enfrentados são derivados da própria natureza polêmica da matéria e das regras do processo legislativo e não do desenho do sistema político. Segundo eles, os erros de condução por parte do governo, associados a eficiente manipulação das regras do processo legislativo pela oposição geraram boa parte das complicações.

Os autores demonstram que a coligação eleitoral (PSDB/PFL/PTB) se manteve fiel a proposta do início ao fim do processo de tramitação do PEC. A vacilação coube à coligação ampliada, de governo (PMDB/PPB), sobretudo ao PPB, que, inclusive, não compunha a base nos primeiros meses de tramitação. Ao conseguir adotar o voto nominal, a oposição logrou êxito em acuar alguns deputados. Os autores demonstram que as dificuldades ocorreram nos temas mais polêmicos o que leva a concluir que a motivação da derrota foi sobretudo o próprio caráter das medidas propostas.

Figueiredo e Limongi (1999) completam lembrando que o governo perdeu a oportunidade de votar a matéria em bloco, reduzindo a exposição individual dos deputados da base. O que demonstra o sucesso que teve à oposição em se valer dos instrumentos institucionais a disposição. Também obteve êxito no acionamento ao Supremo Tribunal Federal que, além de dificultar a tramitação, acabou por inviabilizar a instituição da tributação dos inativos.

Como apresentado no capítulo 5, Melo e Anastasia (2005) discutem as dificuldades inerentes ao processo de aprovação de PEC, em casos nos quais em um só tempo, as medidas submetidas pelo Executivo envolvem alteração da constituição, possuem boas chances de sofrer embargo do judiciário e podem produzir potentes impactos negativos na arena eleitoral. Nestes casos, as chances de obtenção de apoio e disciplina dos parlamentares são menores do

que quando se tratam de matérias típicas do processo decisório contínuo. Pertencente a um contexto decisório descontínuo, a PEC 33 passou por atribulado debate na Câmara e foi parcialmente modificado no Senado, foram mais de três anos até aprovação e neste percurso o governo sofreu oito derrotas no plenário e, ao final, o texto ficou bastante diferente do originalmente proposto.

Os autores e Nassif (2002), também consideram um agravante o fato da agenda do Executivo de 1995 estar muito “carregada”, ou seja, muitas reformas foram apresentadas simultaneamente. A dispersão de atenção exigida do Executivo, associada à prioridade que se tornou a aprovar a PEC da reeleição, favoreceu, segundo os autores, a oposição, que se concentrou em atacar apenas duas pautas: a reforma da previdência e a tributária. Também se alinha a outros autores ao verificar que a matéria original envolvia mudanças em diversas frentes, nos setores público e privado. Ainda que o projeto tivesse sido desmembrado na Comissão de Constituição e Justiça, multiplicidade de temas de que tratava permitiu a concertação de uma ampla frente contra a reforma, unificando os atores contrários. Como visto, apesar das centrais se desalinharem, organizações que representavam servidores públicos, trabalhadores do setor privado, usuários, burocracia técnica que fosse crítica a uma ou outra parte da peça, todos foram empurrados pelo governo à mesma trincheira: a resistência ao projeto de reforma de FHC. Ciente das dificuldades, o próprio presidente FHC (2006) reconhece o equívoco de ter enviado um único projeto tratando das reformas do setor público e privado, ocasionando soma de forças de veto contra a matéria.

Para Melo e Anastasia (2005), outro fato que contribuiu foi a perda do controle da Comissão Especial organizada para apreciar a matéria. Nas respectivas presidência e relatoria não estavam presentes parlamentares da confiança do governo e motivados a aprovar a matéria, a situação piorou quando o encaminhamento se deu via destaque para votação avulsa que permitia aos partidos de oposição sugerir destaques que expõem a base de apoio do Executivo a votações polêmicas. Tais fatores associados à existência de uma oposição coesa e bem articulada com os atores sociais que faziam oposição à reforma que coexistia com uma base reticente e temerosa, o governo FHC teve grandes dificuldades de avançar com tal matéria.

Em 1998, após três anos de sua apresentação ao Congresso, a matéria acabou aprovada alterando o sistema previdenciário.

Juntando as alterações determinadas pela reforma com outras leis sancionadas posteriormente, compreende-se o alcance das alterações realizadas no sistema previdenciário.

Em relação ao RGPS, o tempo de trabalho foi substituído pelo tempo de contribuição, foram extintas as aposentadorias proporcionais para novos segurados do INSS, assim como retardou as aposentadorias que ocorriam antes dos trinta e 25 anos de serviço para homens e mulheres respectivamente. Para os já ingressados tal direito foi mantido desde que atingida a idade mínima de 48 anos para mulheres e 53 para homens. Instituiu-se restrições para os regimes especiais e foram alterados os mecanismos de arrecadação, como o dispositivo de cobrança de contribuições de empresas terceirizadas.

O governo retirou do texto constitucional as regras de cálculo da aposentadoria do INSS, o que permitiu que mais tarde uma lei específica que redefinia o cálculo denominada fator previdenciário (NASSIF, 2002). A introdução deste, penalizava os trabalhadores que antecipassem a requisição de benefícios uma vez que instituiu um cálculo que considerava tempo de contribuição e idade do beneficiário. Ao lado, foi aprovada a Lei de Crimes contra a Previdência Social e houve medidas de aperfeiçoamento de sanções para punir sonegadores.

Com relação ao sistema público, não obteve êxito na suspensão das aposentadorias integrais para servidores. Mas substituiu o conceito de “tempo de serviço” pelo de “tempo de contribuição”. Considerando regras de transição, foi determinado o limite de idade de sessenta e 55 anos respectivamente para homens e mulheres. Também foi instituída uma carência mínima de dez anos no serviço público para requisição de benefícios. Criou a possibilidade de que os regimes próprio pudessem adotar o teto do INSS de dez salários mínimos desde que instituído um regime complementar para os servidores públicos, mas ficou pendente de regulamentação. A aposentadoria proporcional foi extinta. Os regimes especiais foram duramente restringidos, objetivando estabelecer dispositivo para que os futuros servidores passassem ao teto equivalente ao do INSS.

Os militares passaram a ter de contribuir para garantir aposentadoria, pensão e assistência médica. Também foi modificada a lei que garantia ascensão na carreira no ato da aposentadoria. Foi proibida a contribuição para fundo de pensão por parte de empresa estatal maior que a do servidor

Alguns itens que sofreram a rejeição na proposta original de PEC 20. Por exemplo, o governo não logrou êxito na instituição da idade mínima para o Regime Geral, não conseguiu extinguir a manutenção de benefício igual ao último salário para servidores do setor público e não conseguiram acabar com a isonomia entre servidores ativos e os inativos. O governo também não conseguiu emplacar a contribuição de inativos, neste caso, rejeitada não pelo Legislativo, mas pelo STF (PINHEIRO, 2001).

A reforma administrativa instituiu dispositivo pelo qual os servidores passaram a ser contratados pelas regras do setor privado. Ainda foi elaborado um mecanismo de compensação previdenciária entre os regimes. Além disso, a LRF, e outros dispositivos, enquadraram os governos em um modelo de responsabilidade previdenciária (PINHEIRO, 2001).

Outras iniciativas adotadas foram a desvinculação entre salário mínimo e o reajuste do benefício, exceto no piso, determinando que os valores de aposentadorias e pensões sofreriam achatamento ao longo do tempo. Ainda com Collor foi aprovada a Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, estabelecendo que os valores dos benefícios passariam a ser reajustados com base no INPC, depois de idas e vindas a regra foi modificada por uma MP de 1996 que determinou o IGP-DI como indexador dos reajustes. Índice depreciado em comparação com o INPC que mais tarde foi substituído por um índice fixo (FAGNANI, 2005).

Sumarizando as mudanças, Araújo destaca na reforma:

Limitação da concessão de aposentadorias especiais; imposição de teto para o valor dos benefícios; alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição maiores salários-de-contribuição, multiplicada pelo “fator previdenciário”, que varia de acordo com a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado na data da aposentadoria. *Nos regimes próprios dos servidores públicos*, a exigência do tempo de contribuição é combinada com uma idade mínima. Além disso, a reforma estipula, para a aposentadoria voluntária, o cumprimento de um período de carência no serviço público. Para além das mudanças nos referidos regimes, a reforma cria o *regime de previdência complementar*, inclusive facultando sua instituição para os servidores públicos. Neste último caso, os entes públicos podem fixar para as aposentadorias e pensões o mesmo teto estabelecido para o regime geral (ARAÚJO, 2009, p. 35).

Analisando os impactos das mudanças, Fagnani (2005) avalia que, como em toda a área social, o ajuste fiscal foi um dos principais motivadores da reforma da previdência social. Como ela era responsável pelo maior “filão” de gasto social na esfera federal e como o governo possuía pouca margem de manobra para reduzir gastos, uma vez que estavam amparados na legislação e na CF/88, a única forma de cumprir a meta de superávit fiscal para pagamento de juros, era suprimir direitos.

Em 1999, a Previdência era responsável por 64% do gasto social (45,5% do Regime de Previdência Geral e 18,6% da Previdência do Setor Público). Segundo Fagnani (2005, p. 452),

qualquer “acerto” nas contas públicas que envolvesse a agenda social, necessariamente deveria passar pela Previdência.

Ainda de acordo com Fagnani (2005), o objetivo de estabelecer uma idade mínima para obtenção de aposentadoria já era objeto de debate na Constituinte e, em seu julgamento, constituía uma mudança recomendável. Entretanto, o que tornava a proposta questionável é o patamar estabelecido. Segundo o autor, a expectativa de vida no Brasil para os homens era na época de 67,3 anos, no caso da região Nordeste a média era de 63,3, portanto, quase se iguala à idade mínima determinada pela reforma. O contraste também se evidencia na comparação internacional, onde se verifica tetos de aposentadoria mais baixos em países em que a esperança de vida é bem maior que o Brasil. Da mesma maneira, o tempo de contribuição aprovado na Emenda Constitucional (EC) 20/98 é superior ao de países como Suécia, Finlândia, Alemanha, EUA, Portugal, dentre outros. Consequentemente, o autor demonstra que a referência nas experiências internacionais foi amplamente seletiva. Validou-se o imperativo de que se devia reformar a previdência, tal como ocorrido nos países desenvolvidos, sem que para isso, fossem validados os mesmos critérios que consideram a necessária relação entre expectativa de vida, contribuição e tempo estimado para usufruto do benefício, ou mesmo se reproduzisse os mesmos patamares de idade mínima ou tempo de contribuição. Mesmo raciocínio aplicado para os valores nominais recebidos pelos beneficiários, que foram solapados pela instituição do teto.

Segundo Delgado (2001), do ponto de vista dos capitalistas tal reforma teve alcance limitado. Por exemplo, o teto estabelecido para o sistema básico foi acima do requerido pelos empresários, da mesma maneira que o sistema de capitalização não substitui a repartição simples conforme era reivindicado pelas organizações empresariais.

Para o autor, os argumentos relacionados ao dilema financeiro produzido pelas mudanças demográficas típicas dos países desenvolvidos, só poderiam justificar parcialmente a reforma previdenciária no Brasil. Segundo ele, os problemas financeiros do sistema não devem recair sobre a alegação do envelhecimento populacional, uma vez que os recursos capitalizados não foram exauridos na conversão para benefícios. Além disso, apesar de reconhecer que as aposentadorias especiais e a acumulação de benefícios geram distorções que agravam a situação financeira, estas não podem ser apontadas como suas causas fundamentais

Concordando com a posição defendida pela CUT, o autor, avalia que a informalidade, associada a fraude e sonegação devem ser apontadas como algumas das causas que

explicamos problemas reais enfrentados nos anos noventa. O próprio FHC (BRASIL, 1996) contradiz esta afirmação realçando que, como cabe ao tesouro complementar os recursos da seguridade, na melhor das hipóteses, apenas transferiria o “rombo” das contas da Previdência para o Tesouro, mantendo o déficit público. Porém, Delgado (2001), também enfatiza que no Brasil faltaram os aportes do Tesouro, que jamais se igualaram aos níveis dos países modernos. Além dos evidentes problemas de sustentabilidade, este aspecto tornou o sistema mais sensível às oscilações ocorridas no mercado de trabalho.

Ainda segundo Delgado (2001), também foi prejudicial para a saúde financeira do sistema o fato de seus recursos terem sido em grande parte utilizados para custear *déficits* orçamentários e projetos que deveriam ter sido financiados por outras fontes. Os recursos previdenciários utilizados em obras de infraestrutura, ainda pelos militares, jamais foram repostos.

Ao comparar as sugestões do BM com os termos da reforma, verifica-se a disposição de acompanhá-las. O objetivo mais geral foi adequar a previdência aos imperativos que orientam o governo, com destaque para a ortodoxia macroeconômica que se liga ao contencionismo financeiro e à proposta de redução estatal. As dificuldades de aprovar a matéria se devem sobretudo ao alinhamento dos atores de veto com a oposição parlamentar que teve a capacidade de manusear o regimento interno em desfavor do governo. Posto que a matéria era por si só polêmica, a exposição de posições dificultava o governo de efetivar seu elevado nível de capacidade neste específico propósito.

### **6.2.2 Implantação do SUS**

As ações efetivamente realizadas ao longo dos dois mandatos de FHC na área da saúde deram sequência ao processo de implantação do SUS. Os parâmetros de efetivação e funcionamento já haviam sido estabelecidos pela Constituição, por leis complementares (com destaque para a Lei nº. 8.080) e pelas Normas Operacionais Básicas (NOB). Também seguindo a tendência dos anos anteriores, tais ações se desenvolveram sob forte contenção orçamentária. Como já reiteradas vezes afirmado, subordinação à política econômica se apresenta como traço que perpassa transversalmente toda a agenda social e, portanto, também é identificado na política de saúde. Porém, a estratégia enredada pela preferência de reduzir

gastos e de implantar a administração gerencial, precisou ser mediada pela institucionalidade herdada e considerar a existência de um ator eventual fortemente mobilizado em relação ao tema, o ator SUS.

As opiniões de André Medici são consideradas balizadoras daquilo que se idealizava realizar no governo FHC para a área de saúde. Existe certa dose de arbitrariedade, posto que a relação deste com a administração à época não é direta, porém, dada sua vinculação com o Instituto Teotônio Vilella, bem como pela sua participação na elaboração de programas de governo para o PSDB, optou-se em toma-lo como referência intelectual para determinar as preferências da administração tucana.

No que concerne à relação público-privado, Medici reforça a noção de que o financiamento, a regulação e a provisão são três dimensões básicas da saúde pública, cabendo ao Estado garantir as duas primeiras, enquanto seria recomendável que a terceira fosse desempenhada por instituições privadas. Em sintonia com a proposta gerencialista de Bresser-Pereira, afirma que as soluções eficientes são associadas ao mercado e as dificuldades aos interesses corporativos. Consequentemente, sugere maior autonomia e flexibilidade na gestão dos equipamentos públicos. Tal flexibilização deve se estender à contratação de pessoal, de maneira a evitar “os hábitos e vícios dos funcionários de carreira da administração direta” (MEDICI, 2011, p. 31). Tal modalidade flexível deveria contar com financiamento baseado na transferência de recursos com base em desempenho, sendo seu montante condicionado ao alcance das metas pré-estabelecidas. Tais objetivos são materializados na legislação elaborada ao longo do governo FHC que criou novas figuras jurídicas público não-estatais.

Fiel ao desígnio de contenção de gastos, a focalização aparece como alternativa ao dilema financeiro gerado pelo duplo princípio do SUS integralidade/universalidade. A passagem de Medici (2011, p. 24) ilustra o ponto de vista: “uma vez que as sociedades apresentam desigualdades sociais, a proteção financeira deveria priorizar os que não podem pagar pelo acesso aos sistemas de saúde”. O autor recomenda melhorar a articulação entre o SUS e a saúde suplementar, criando mecanismos que desestimulem os indivíduos capazes de consumir planos privados a utilizarem o sistema público, reservando este àqueles que não podem contratar serviços no mercado.

Segundo esta concepção, o objetivo de ampliar o escopo de acesso aos serviços de saúde esbarra em dilemas de ordem prática, sobretudo o de financiar a qualidade e integralidade para todos os cidadãos. Não haveria recursos financeiros suficientes para assegurar uma cobertura ao mesmo tempo universal e integral. De maneira que seria

recomendável realizar escolha entre a busca do objetivo de amparar todos, sob o risco de reduzir o escopo de serviços ofertados ou flexibilizar a integralidade, estabelecendo um grupo prioritário para ser objeto de foco na atenção. Segundo esta visão, há uma dicotomia que opõe universalidade e equidade. Reforça a tese o fato de ser moralmente aceitável que na impossibilidade de incluir todos no sistema público de saúde, com qualidade de atendimento, o poder público deva optar em atender aqueles que não são capazes de obter tais produtos e serviços no mercado.

Medici (2011) alega que a palavra equidade está ausente da Constituição quando trata do tema saúde, mas que a mesma faz menção à seletividade de benefícios da seguridade com vistas a focar nos mais pobres. Recorrendo a Amartya Sen, advoga em favor da equidade como objetivo prioridade, à frente da igualdade. Segundo o autor, ao propor um acesso igualitário a os cidadãos, a Constituição comete uma injustiça social. Tendo em vista que cada indivíduo é singular, a começar pela própria genética, a necessidade e o acesso aos serviços de saúde não podem ser iguais. Perfis socioeconômicos diferentes, nas palavras de Medici, exigem que o acesso seja “diferencial dado que os mais pobres, como define o conceito de equidade vertical, necessitam de mais” (MEDICI, 2011, p. 71). Ainda segundo o autor: “o Estado só promove a equidade quando trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” (MEDICI, 2011, p. 71), e quando o Estado coloca à disposição de todos os serviços de saúde, acaba por privilegiar alguns. Principalmente aqueles que reconhecem melhor o funcionamento do sistema, os que possuem relações pessoais com os médicos e outros profissionais e gestores, e os que acessam maior volume de informações acerca dos produtos e serviços.

A recomendação do autor é que os recursos disponíveis devam ser alocados para atender apenas aos que não tem acesso no mercado e sugere que na própria Constituição seja alterada, substituindo no art. 196, o termo “acesso igualitário” por “acesso equitativo” à saúde. O autor sugere ainda que, no lugar de um vago conceito de integralidade, o país adote legislação mais “realista” que determine de antemão tratamentos, medicamentos, exames e demais produtos e serviços baseados em evidências científicas e recursos disponíveis.

Completando o raciocínio de Medici, que esclarece o desenho as preferências tucanas para a saúde, Bresser-Pereira (1995), na qualidade de Ministro do MARE, reforça a tese da descentralização embutida na concepção sanitaria de sistema de saúde, afirmando sua coerência com os propósitos do projeto de reforma gerencialista do Estado. A transferência de



responsabilidades federais para o plano local é tida como forma adequada para otimizar gastos pelo melhor reconhecimento das demandas e do controle operacional.

Além disso, o ministro sugere aperfeiçoar a oferta de serviços por meio da flexibilização dos repasses de recursos e privilegiando a compra de serviços, particularmente na dimensão hospitalar, no lugar dele próprio prestá-los. Segundo ele, desta maneira o governo estaria se alinhando às técnicas mais modernas de gestão e instituiria uma salutar competição capaz de se desdobrar, segundo seu raciocínio, em serviços de maior qualidade. Sua sugestão era que os equipamentos públicos estatais fossem convertidos em organizações sociais, e que, apartadas da administração direta, pudessem estabelecer contratos de prestação de serviços com o poder público, regidamente monitorados e avaliados. O instrumento contratual sugerido era o contrato de gestão.

Os hospitais públicos deverão, em princípio, ser transformados em organizações sociais, ou seja, em entidades públicas não-estatais de direito privado com autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim participar do orçamento federal, estadual ou municipal (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 9).

Segundo Bresser-Pereira (1995), a prioridade dos governos locais deveria se concentrar na oferta da atenção primária e ações preventivas, tidas como mais baratas e efetivas. Mais uma vez, concorda com o desenho do SUS, adaptada a uma “leitura” financeiramente contencionista. Ou seja, a motivação de priorizar as ações preventivas não significa necessariamente uma estratégia de atenção à saúde, mas um mecanismo de economia orçamentária, mediante a redução de demanda dos níveis mais complexos, e caros, de atenção.

A despeito das preferências expressas de realizar mudanças substantivas no desenho e propósito do sistema de saúde, FHC teve de se conter a um conjunto de ações bem mais limitado. Os efeitos institucionais das medidas já implantadas associada à disposição do ator SUS em defender a continuidade da rota de ação iniciada desde antes da CF/88 atuavam como fatores impeditivos de mudanças mais radicais. O resultado foi a montagem de uma agenda que considerava os princípios e fundamentos do SUS, bem como as medidas já implantadas. Buscava-se promover adequação daquilo que se pretendia fazer às normas previstas ou em vigor. Consequentemente, a agenda de políticas de saúde enfatizou cinco processos: a municipalização, a focalização em públicos prioritários, o aperfeiçoamento regulatório da saúde suplementar, e criar novos parâmetros para a administração pública para entidades

privadas, assim como responder ao desafio de estabelecer fonte mais estável de financiamento.

Uma das ações mais importantes adotadas no curso do governo FHC foi a negociação com as entidades de secretários estaduais (CONAS) e municipais de saúde (CONASEMS) a elaboração de uma nova NOB, publicada em 1996 (NOB/96) por meio da Portaria nº. 2.203 do Ministério da Saúde (MS). Destaca-se que, por intermédio dela, o Executivo Federal pretendia acelerar o processo municipalização e introduzir a focalização nas ações e serviços de saúde.

As duas normas anteriores já orientavam a descentralização. Segundo Levcovitz, Lima e Machado (2001), os objetivos gerais da NOB/SUS 01/1996 foram consolidar o pleno exercício, por parte do poder público municipal, da função de gestor da atenção à saúde de seus habitantes com a respectiva redefinição das responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e da União; caracterizar a responsabilidade sanitária de cada gestor, seja na prestação de ações e serviços, seja na garantia da referência, explicitando um novo pacto federativo para a saúde; reorganizar o modelo assistencial, passando aos municípios a responsabilidade pela gestão e execução direta da atenção básica de saúde; aumentar a participação percentual da transferência regular e automática (“fundo a fundo”) dos recursos federais a municípios implementando esta modalidade de transferência aos estados e reduzindo a remuneração direta de serviços produzidos; fortalecer a gestão do SUS, compartilhada entre os governos municipais, estaduais e federal, por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartites (CIB), como espaços permanentes de negociação e pactuação entre gestores; estabelecer vínculo entre o cidadão e o SUS, conferindo visibilidade quanto à autoridade responsável pela sua saúde, provendo o cadastramento e adscrição da clientela.

Como fica evidente, um dos principais propósitos da NOB/96 foi transferir para estados e, sobretudo, para os municípios a responsabilidade com a oferta de serviços de saúde. Nos quadros dos parâmetros estabelecidos pelas Normas anteriores os municípios não aderiram em massa à descentralização (COSTA, 2002). A nova NOB aperfeiçoou tais parâmetros, reforçando o papel do estado e estabelecendo duas modalidades de gestão as quais o município poderia optar em aderir: Gestão Plena da Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal. O primeiro modelo, menos complexo, exige menor capacidade diretiva do município. Mas em ambos os casos, uma significativa parcela de responsabilidades era transferida ao município (BARRETO JÚNIOR; SILVA, 2004).

No segundo mandato, foram elaboradas as Normas Operacionais Atenção Saúde (NOAS)/SUS 01/2002. Seus principais objetivos foram reafirmar a responsabilidade dos municípios com ações e serviços de atenção básica; estabelecer a regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde (instituindo o Plano Diretor Regional); criar mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS e atualizar critérios de habilitação dos Estados e municípios (BARRETO JÚNIOR; SILVA, 2004). Corresponde a uma pequena inflexão no processo de descentralização, priorizando a regionalização sem reverter o processo de municipalização. A nova orientação reforça as secretarias estaduais de saúde, sobretudo na mediação intermunicipal, estabelecimento de diretrizes e financiamento para políticas voltadas a implementação em âmbito regional. Como resultado da NOB/96 e da NOAS, no início dos anos 2000, praticamente a totalidade dos municípios já haviam assumido pelo menos a gestão do primeiro nível de atenção.

Para efetivar a proposta de descentralização, Arretche (2000) constata que o governo federal ofertou incentivos para as instancias subnacionais. As administrações locais aderiram à descentralização da saúde quando percebem mais vantagens que desvantagens ao fazê-lo. Isso não se deu apenas com o SUS, a autora demonstra que o Executivo Federal obteve sucesso na descentralização sempre que desenvolveu eficientes estratégias de indução. São as barganhas federativas que resultam na adesão à agenda federal.

Para Costa (2002), além de descentralizar, a NOB/SUS 96 também reforçava a atenção básica segundo ambições focalizantes. O governo instituiu o Piso de Atenção Básica (PAB) para financiá-la por meio de componentes fixo e variáveis. Os programas priorizados foram o de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa Saúde da Família (PSF), criados ainda no período Itamar Franco (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001). Estes objetivavam formalmente estabelecer cobertura universal, porém, na prática, voltavam-se aos segmentos sociais de baixa renda e municípios mais pobres.

A NOB/96 determinou como estratégia principal a ampliação de cobertura do PSF e PACS por meio da criação de um incentivo financeiro, de acordo com a população efetivamente coberta pelos programas e da incorporação dos procedimentos relacionados aos programas no custeio federal da atenção básica. Para cada uma das novas obrigações de gestão foram previstas modalidades de repasse/transferência de recursos federais, divididas entre o custeio da assistência hospitalar e ambulatorial, as ações de vigilância sanitária e as ações de epidemiologia e de controle de doenças (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

O PAB era a referência *per capita* de recursos para financiamento federal daquilo que seria executado por estados e municípios no âmbito da atenção básica. Seguindo a nova modalidade de transferência “fundo a fundo”, era composto de duas parcelas, uma fixa, baseada no número de habitantes, e outra variável, condicionadas à adesão aos programas federais e cumprimento de metas (MEDICI, 2011). O PAB passava a financiar o PACS e PSF, criados no governo Itamar Franco e aperfeiçoados na segunda metade dos anos noventa. Além desses, outros repasses eram específicos para ações de vigilância em saúde e também foi criado o Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) para financiamento de ações e programas específicos do MS e algumas ações de alta complexidade. Tais instrumentos de financiamento geraram aumento de repasses federais “fundo a fundo”, no final de 2000, quase a totalidade dos municípios brasileiros já recebia os recursos para a atenção básica e, mais de 60% do total de recursos assistenciais federais (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

Dentre as políticas focadas em clientela específicas as três que merecem destaque são a Política voltada para a Saúde Mental que avançou sobre o tema da desospitalização. Esta constituiu a estratégia de substituir a internação compulsória e degradante pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Também foi criada a Política Nacional de Combate a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS – *Acquired Immunodeficiency Syndrome*), que teve como um dos principais êxitos a superação do licenciamento compulsório de medicamentos quebrando a regra de patentes internacional. Com o propósito de reduzir os preços de medicamentos de uso popular, em 2000, o governo aprovou legislação que instituiu os medicamentos genéricos. Tal medida gerou conflito com a poderosa indústria farmacêutica multinacional. A ampliação da oferta de medicamentos similares, bem com a desvinculação do composto ativo da “marca” obteve êxito na redução dos preços aos usuários. Com relação à promoção à saúde vale destacar a instituição de regulação como propósito de reduzir o uso do tabaco pela inibição de divulgação e propaganda de cigarros e similares.

Articulado ao propósito de municipalizar e focalizar, a regulação da saúde suplementar se apresentou como prioridade. Voltados para as famílias e indivíduos mais aquinhoados, os planos de saúde passaram a ser disciplinados pela Lei nº. 9.656/98 (COSTA, 2002). Na sequência foi criada a ANS que passava a operar como órgão regulador do setor privado. Outro órgão regulador criado à época foi a ANVISA com o objetivo de regular a produção comercialização e distribuição de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária.

Em acordo com a legislação vigente, as duas conferências realizadas ao longo do governo FHC defendiam que os serviços de saúde deveriam ser prestados exclusivamente pelo poder público e que as entidades privadas tinham que se limitar à oferta de serviços complementares (BRASIL, 1998e, 2001).

No que concerne à cobertura privada, Draibe (2000a) destaca que a capacidade instalada do sistema de saúde cresceu muito entre as décadas de setenta e noventa, bem como cresceu o número de consultas médicas e a oferta de profissionais da área. Inversamente a participação do setor público decresce na oferta de leitos hospitalares. Segundo ela, o mercado de saúde passou a desenvolver três subsistemas a partir da implantação do SUS:

O de alta tecnologia, atendendo a 3% da população e consumindo cerca de 35% dos recursos do SUS; o nível intermediário, cobrindo cerca de 22% da população, atendido basicamente pelo setor privado, através dos seguros de saúde, da medicina de grupo, das cooperativas médicas e dos grupos de autogestão, e o atendimento universal, do próprio SUS, cobrindo aproximadamente 110 milhões de pessoas, atendidas em todos os níveis de complexidade, em situação em geral precária e de qualidade muito heterogênea (DRAIBE, 2000a, p. 128).

Em 15 de maio de 1998, o governo conseguiu aprovar a Lei nº. 9.637 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como OS, determinando que a partir de então poderia qualificar como tal pessoas jurídicas com atividades dirigidas ao ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. O instrumento utilizado para conformar a relação com o poder público seria o contrato de gestão. Nele consta as atribuições, responsabilidades, obrigações bem como os serviços a serem prestados (SZAZI, 2006).

A proposta foi formulada pelo MARE com base nas experiências de Thatcher e Reagan e constituía parte do projeto de reforma gerencialista tendo sido apresentada inicialmente pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Seu objetivo era alterar a forma como se organizava o serviço público e a gestão das unidades de prestação de serviços. Primeiramente foi encaminhado pela presidência como MP e foi reeditada três vezes, para em seguida, ser aprovada como Projeto de Lei tramitado em regime de urgência a pedido do poder Executivo. Como de costume, sua aprovação foi acertada anteriormente à submissão ao plenário no colégio de líderes e nos debates teve enfática resistência dos partidos de oposição

que mais tarde apelaram ao judiciário (SCHMIDT, 2011). Depois que a lei foi aprovada no Congresso Nacional, o modelo de OS também foi adotado por estados e municípios.

Argumentando em favor da relevância dos partidos políticos no processo decisório parlamentar tanto na esfera nacional quanto nos estados, e da influência dos parâmetros partidários na tomada de decisão, Schmidt (2011) constata que os partidos da base aliada e de oposição a FHC apresentaram o mesmo comportamento nas votações que aprovaram a criação das OS que ocorreram no Congresso Nacional daquelas ocorridas na Assembleia Legislativa de São Paulo.

Nas arenas legislativas Federal e estaduais, o debate sobre as OS polarizou os principais partidos da base de FHC, PSDB, PFL e PMDB, com os principais partidos de oposição, PT, PDT e PCdoB. Segundo a autora o comportamento do PSDB se explica não apenas por sua fidelidade às proposições apresentadas pelo Executivo, mas também pela posição histórica que, como analisado anteriormente, requeria a reforma do Estado, e por sua baixa vinculação política aos servidores públicos. Ou seja, como o segmento do funcionalismo público não constitui sua base eleitoral, o PSDB não reconhecia suas aspirações como um ponto de veto. Postura diametralmente oposta à do PT que fortemente enraizado no movimento sindical, além de sua posição prévia em desfavor da redução do Estado e da flexibilização de direitos, se tornou porta-voz do funcionalismo também neste tema.

Schmidt (2011), ainda realça que o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Federação Nacional dos Médicos também se posicionaram contra a lei das OS, cabendo a este segundo também impetrar ação no judiciário.

São Paulo foi o estado que implantou mais extensamente o novo modelo de contratação de serviços na área da saúde. Já em 1997, as OS foram implantadas em 12 hospitais.

Neste regime, o contrato de gestão opera estabelecendo os termos da parceria e é utilizado pelo poder público como mecanismo de monitoramento. O público alvo é exclusivamente usuários SUS, seu financiamento é baseado no orçamento global, dividido em uma parte fixa e outra variável e goza de autonomia para a gestão de compras e contratação de recursos humanos em regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (MEDICI, 2011). Tal como demonstrado, este é o plano preconizado pela reforma gerencialista. Bresser-Pereira (1997) defende que a forma adequada de organização dos hospitais públicos é tornando-os organizações não estatais.

Outra forma de beneficiar a prestação privada é a transferência direta de hospitais públicos na forma de privatização *stricto sensu* e a simplificação da concessão de título de filantropia para estabelecimentos privados. Segundo Bahia (2009), os Decretos n.ºs. 3.504 de 2000, 4.499 de 2002, 4.327 de 2002 e 4.588 de 2002 flexibilizaram os parâmetros para a concessão do certificado de filantropia. Outras medidas foram o Decreto n.º. 4.481 de 2002 que reduziu a prestação de serviços dos sistemas de alta complexidade das entidades filantrópicas destinados ao atendimento universal para 20% e a MP n.º. 2.158-35, de 2001 estabeleceu deduções da base de cálculo das despesas operacionais e reservas técnicas das contribuições sociais para empresas de planos de saúde (BAHIA, 2009).

A NOB/96 reafirmou o financiamento tripartite, ou seja, continuou sob responsabilidade das três esferas de governo e cada uma delas deve assegurar o aporte regular de recursos ao respectivo Fundo de Saúde, entretanto, na prática, a transferência de atribuições à esfera municipal sem a correspondente garantia de repasses regulares e no montante exigido criou uma grave distorção, estrangulando os orçamentos municipais.

Segundo Menicucci (2007b), o principal veto implícito de um sistema universal de saúde é o subfinanciamento. Decrescente e instável desde o início dos anos noventa, a alocação de recursos financeiros tornou-se um mecanismo indireto para a redução de seu alcance e efetividade. As restrições orçamentárias e o desvio de recursos que deveriam ser alocados na seguridade por meio de mecanismos diversos, tornaram central a necessidade de se definir claramente as fontes de custeio e estabelecer vinculações explícitas. Costa (2002) destaca que, desde o início da implantação do SUS, consolidou-se uma tendência de retração orçamentária que persistiu no governo FHC, pelo menos até o ano 2000.

Sob os constrangimentos da área econômica, uma opção forte para o governo enfrentar o dilema do subfinanciamento, ou pelo menos estabilizar as oscilações, poderia ser a introdução de novos impostos. Entretanto, o questionamento jurídico realizado pelo empresariado ao CSLL e ao COFINS realçados por Menicucci (2007b), e que inclusive, provocou indisponibilidade desses recursos por um lapso de tempo, revela sua oposição ao financiamento por intermédio de receitas oriundas de contribuição empresarial. Se fosse para obter apoio empresarial, ou pelo menos evitar seu veto, o governo deveria buscar fontes alternativas para superar limites orçamentários. Na elaboração de sua estratégia, ele tinha em vista a experiência recente do imposto sobre movimentação bancária implantado por um breve período durante o governo Itamar Franco.

A pressão do ator eventual, além de governadores e prefeitos, acuava o Executivo Federal a enfrentar o dilema. Primeiramente efetivou a introdução de um novo imposto, a CPMF. Segundo Costa (2002), o ministro Jatene se empenhou para criá-lo. Dadas as controvérsias que a proposta gerou no interior do próprio governo e os vetos prováveis que sofreria de outros setores da sociedade avessos a criação de novos impostos, FHC transferiu o debate para o Congresso Nacional. Foi nesta arena que o Ministro atuou com êxito. A proposta teve oposição da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), da CNI, do PT e da própria área econômica do governo (COSTA, 2002).

Em outubro de 1996 foi aprovada a Lei nº. 9.311 que regulamentou a CPMF estabelecendo alíquota de 0,2% sobre transações bancárias por um período de 13 meses. Entretanto, devido a utilização dispersa dos recursos arrecadados impediram-no de impactar da maneira esperada. O próprio ministro chegou a acusar o governo de ter transformado o imposto, alterando seu propósito original para servir ao equilíbrio das contas do governo (COSTA, 2002).

A capacidade de articulação e prestígio político do Ministro José Serra fez com que tivesse mais sucesso que seus predecessores na superação de obstáculos interpostos pelo contencionismo financeiro. Sob sua gestão ministerial foi aprovada em 2000 a EC 29 estabelecendo a fixação do montante federal destinado a saúde de acordo com a variação do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto estados e municípios passavam a ter de destinar 12% e 15% respectivamente para a saúde. Para alcançar êxito, o Ministro teve de enfrentar a área econômica, tal como Jatene na querela para aprovar a CPMF. A articulação de Serra envolveu a mobilização do CONASEMS e do CNS a favor da matéria que foi apresentada pela oposição e conquistou sua adesão (COSTA, 2002).

Segundo Machado (2012), apenas no intervalo 2000-2002 a instabilidade na alocação de recursos nas ações e serviços de saúde arrefece. Atribui este fato às conquistas anteriores a aprovação da EC 29/00 e ao peso político de José Serra, à frente do Ministério a partir de então. Ainda segundo o autor, a descentralização reduziu a parcela de contribuição financeira federal com o sustento da saúde, uma vez que relevante parte das responsabilidades foram transferidas para os outros dois entes federativos. Desta maneira, Menicucci (1997b) interpreta que a adesão do Executivo Federal à proposta de vinculação de recursos não sugere intenção de ampliar investimentos federais, mas transferir o problema do financiamento para estados e municípios, propósito que corresponde aos objetivos descentralizantes. Draibe (2000b) considera que ao final do período FHC a participação do governo federal no



financiamento da saúde ainda é acentuada, mas que a participação dos municípios aumentava aceleradamente. Mesmo antes da EC 29, entre 1989 a 1998, os investimentos municipais aumentaram 60% e estaduais 50%. Este fato é ainda mais marcante no que tange a execução de gasto o que evidencia que os governos locais passavam a ser progressivamente mais responsáveis pela remuneração dos serviços.

Mesmo os recursos focalizados não eram suficientes, sobretudo por conta do fato do PAB não ser reajustado frequentemente e depender da produção. Além disso, a modalidade de financiamento determinada pela NOB/96 fragmentava os repasses.

A posição das entidades empresariais era expressamente favorável à transferência de serviços para o mercado. Segundo elas, o estímulo à competitividade produzia melhoria na qualidade da oferta e nos preços. Suas críticas recaíam, mais uma vez, sobre os custos sociais de manutenção de serviços considerados burocratizados e pouco eficientes. A CNI registrava sua indisposição quanto à adoção da CPMF, tido como imposto cumulativo (CNI, 1998). Enquanto isso, a CUT denunciava o complexo médico-hospitalar privado e a focalização como lógica orientadora da política de saúde: “repudiamos a proposta do BM de implantar um sistema de saúde pobre para os pobres” (CUT, 1999, p. 52). Se opôs ainda à instituição das Organizações Sociais e acusava o governo de arquitetar uma publicidade difamatória com o propósito de enfraquecer o SUS. Defendia ainda a aprovação de lei para garantir seu financiamento (CUT, 1994b).

Desde a proposta sanitaria de um sistema universal de saúde foi apoiado formalmente pelas organizações de esquerda, particularmente as de representação de trabalhadores. Entretanto, esta foi menos efetiva que formal. Para Menicucci (2007, 2007b), as organizações sindicais mais proeminentes encontravam-se em posição contraditória, ao mesmo tempo em que entoam posição ideológica igualitária encontram-se amparados por planos privados. Os interesses corporativos, afetam seu compromisso com a defesa do SUS, uma vez que não são contemplados diretamente, a defesa torna-se mais discursiva do que concreta. O incentivo a ação é altamente destoante quando se compara a agenda de reformas no sistema de saúde com a trabalhista ou previdenciária.

Reconhecendo na postura do movimento sindical em geral, e no da CUT em particular, a perspectiva ofertada pela autora, falta incorporar a estratégia por trás da dimensão discursiva. Da mesma forma como ocorre na área da assistencial social, as organizações de trabalhadores se apropriam de determinadas bandeiras de elevado apelo popular com o propósito de constituir aliança na arena social e verem fortalecidas suas próprias posições.

Portanto, mais que meramente ideológica, a defesa do SUS constitui uma plataforma intencionalmente agitada para dialogar com outros setores organizados da sociedade. Incorporada tal avaliação, a assertiva de Menicucci (2007, 2007b) é considerada adequada.

A vacilação das organizações sindicais na defesa do SUS ou mesmo na apresentação de uma agenda mais efetiva para a área da saúde acabam fazendo com que ajam “a reboque” do ator SUS. Dessa maneira, o protagonismo passa ao ator eventual. A militância que defende o SUS possui um perfil progressista, embora não possa ser homogeneizado como um grupo de esquerda. Conforme discutido no capítulo 5, sua natureza é muito diversificada, nele estão os profissionais de saúde, técnicos e burocratas, secretários de saúde engajados, políticos de diferentes filiações partidárias e militantes de outros movimentos populares. Mas as fundações se encontram na herança do movimento sanitarista cuja longevidade se concentra nos departamentos de saúde coletiva e, sobretudo, na CEBES. Portanto, seu alicerce possui um perfil à esquerda, mas não se pode atribuir este a todos os indivíduos que se agrupam sobre o tema. O que os unifica é o compromisso com o SUS.

Os relatórios das 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> Conferências Nacionais de Saúde (BRASIL, 1998e, 2001) acusam a orientação neoliberal de pôr em risco os propósitos universalizantes do SUS, principalmente por meio da contenção financeira e orçamentária. Também criticam a reforma administrativa por objetivar transferir para a iniciativa privada a responsabilidade de atender os direitos de cidadania e acusam o ajuste fiscal como causador de deterioração das condições de vida da população levando ao aumento dos agravos à saúde. O relatório da 11<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde enfatiza que a política do governo FHC levava a precarização do SUS pela pressão de demanda “favorecendo o crescimento dos planos e seguros de saúde frente à insuficiente regulação governamental, com ampliação da renúncia fiscal para esse setor” (BRASIL, 2001).

Segundo Paim (2007), a CEBES assumiu desde o início do governo uma posição crítica à agenda apresentada por FHC. Avaliando a desconstrução que combinava precarização a campanha midiática com propósitos de realçar deficiências e falta de qualidade no atendimento SUS como uma estratégia de conduzir segmentos da classe média e de trabalhadores com melhor remuneração para a assistência médica supletiva. Segundo o autor, a noção de Reforma Sanitária foi subsumida nos oito anos, por uma agenda orientada pelos organismos multilaterais do capitalismo global.

Não obstante as críticas genéricas, a posição em relação às medidas do governo variaram. As iniciativas de descentralização adotadas foram enaltecidas (BRASIL, 1998e);

aNOB/96 foi referendada, ressaltando apenas suas pretensões focalizadoras; enquanto o PAB teve apoio expresso na 11ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 2001). A questão da relação público-privada foi criticada nos aspectos relacionados à terceirização e a privatização, conseqüentemente, a instituição das OS foi combatida; mas seguiu favorável à contratualização com prestadores não estatais (BRASIL, 1998e, 2001). Com relação ao problema do financiamento, defendeu a instituição da CPMF como solução provisória e apoiou a vinculação orçamentária avaliando como avanço a aprovação da EC 29.

Analisando a resultante das ações adotadas no período FHC, Draibe (2000a) reconhece que duas das orientações mais importantes do governo foram a descentralização e a focalização. Ela considera as iniciativas como o PSF, PACS, bem como o PAB e a Farmácia Básica, como iniciativas voltadas à focalização das ações na população pobre. Na avaliação de Draibe (2000a, b) a reforma sanitária consolidada na CF/88, deixou o legado de um sistema de saúde com princípios bastante generosos, “mas cuja implementação mostrou-se complexa, de difícil consecução” (DRAIBE, 2000a, p. 129). Dentre os efeitos inesperados que delimitam os desafios do sistema a “universalização excludente” que, de um lado, incorpora segmentos até então excluídos pelo padrão de proteção social que vigorou até meados dos anos oitenta, mas que de outro, exclui usuários que outrora se beneficiavam do serviço público conduzindo-os a buscar os serviços de saúde no mercado. Outro dilema, segundo a autora, é a qualidade precária dos serviços ofertados, o que potencializa a tendência de migração daqueles que possuem condições de adquirir comercialmente o produto saúde.

Na perspectiva de Menicucci (2007), a leitura de Draibe toma a expansão do serviço privado como um efeito inesperado da política de saúde segundo os termos estabelecidos pela CF/88. Diferentemente, a autora avalia que a assistência à saúde foi montada ao longo de sua história em duas direções simultâneas. Por um lado, formou-se um segmento público-estatal igualitário, de outro um aparato privado desigual, contemplando aqueles com condições de compra ou os que possuem inserção privilegiada no mercado de trabalho. Não se trata de um *mix* público-privado, mas um sistema dual, com dupla institucionalidade.

Menicucci (2007), quer dizer que, historicamente, a atuação governamental se desenvolveu de duas maneiras, de um lado intervindo diretamente, de outro regulando os serviços privados. Por conseguinte, o que se verificou no governo FHC não foi uma alteração de rumo, mas o incremento de atuação sob tais lógicas, reforçando a dualidade.

As ações adotadas nos anos noventa são fortemente condicionadas pelas escolhas pretéritas que remontam à década de sessenta, quando o governo deliberadamente optou pelo

reforço da provisão privada da saúde pública e autorizou o fortalecimento dos convênios e medicina de grupo. Tal como tratado no capítulo 4, tais opções moldaram atores, interesses e preferências que influenciaram na elaboração da CF/88. Mesmo em confronto com as teses sanitárias predominantes na elaboração da Constituição, impuseram-se na forma de prestação de serviços públicos e complementariedade. FHC logrou priorizar a regulação privada e potencializar as condições de expansão dos planos de saúde, mediante o aperfeiçoamento da regulação e via agência específica.

Para Vianna (1998), no que concerne à focalização, tal como ocorre com relação à saúde suplementar, não constitui um efeito inadvertido do sistema, nem tão pouco constitui a resultante da operação de um governo, mas um desdobramento do processo de “americanização” da Seguridade Social. Neste caso, o processo de focalização se desenvolveu anteriormente à Constituinte associada à distorcida oferta de serviços de alta complexidade às camadas mais bem aquinhoadas da população que, gozando de um escopo diferenciado de informações, pode se beneficiar da oferta pública de serviços gratuitos.

Em contradição à leitura de Vianna (1998), Paim (2007) considera a focalização como a resultante de inflexão da natureza do SUS, tal como preconizado pelos sanitários e demais atores envolvidos na sua animação. Trata-se de o acatamento da orientação do BM e cujo objetivo é instituir um SUS para pobres, não universal e, portanto, menos oneroso.

Como em toda agenda social, os objetivos do governo relacionados à contenção de gastos e flexibilização administrativa se apresentam na agenda preferencial da saúde. Neste caso em particular, não são os trabalhadores, mas o ator SUS que exerce o protagonismo no debate sobre as medidas adotadas. Neste caso, tanto a institucionalidade do sistema já em processo de implantação quanto a pressão exercida pelo ator eventual, condicionam a elaboração da agenda do governo para a área.

Para tanto, os princípios do SUS são resignificados no caso da descentralização e da priorização da atenção básica. Do ponto de vista do SUS, sua institucionalidade e defensores, a descentralização corresponde aos desígnios da proximidade com o cidadão, da atenção a adversidade, do compromisso compartilhado entre níveis de governo e níveis de atenção à saúde, bem como a busca de efetividade. Na perspectiva do governo FHC, a descentralização constituiu mecanismo pelo qual, responsabilidades são transferidas da esfera federal para os entes subnacionais, acarretando enxugamento da máquina pública federal e otimização financeira. Visto que os repasses se dão em parte condicionados ao cumprimento de metas, o Governo Federal induz estados e municípios a melhorarem a eficiência dos investimentos.

O SUS preconiza a prevenção, o acompanhamento rotineiro, o cuidado na origem e que os demais níveis de complexidade sejam organizados a partir da atenção básica. Tais princípios são afins aos imperativos de redução de gastos, uma vez que ao evitar a doença ou ao garantir o cuidado antes do agravamento são por si só, estratégias de saúde mais “baratas” para o poder público. Priorizar a atenção básica é estratégia coerente com projeto de otimizar recursos e focar em certo nível de atenção (no caso, o primário) e em grupos mais pobres (quem na prática seria coberto pelos serviços públicos). Consequentemente, ainda que com propósitos diferentes, o ator eventual apoia as iniciativas focadas na atenção básica, algumas das quais já iniciadas pelo governo Itamar Franco.

Caso diferente quando verificada a relação público-privada. Neste, o comportamento do ator SUS é matizada. Se por um lado, os capitalistas apoiam medidas de transferência de atribuições da esfera governamental para o mercado, os trabalhadores são enfaticamente contrários. Já o ator SUS apresenta comportamento ambíguo, por um lado apoia a complementaridade, bem como a prestação privada dos serviços públicos, pela contratação direta, tal como preconizado na CF/88. Por outro, repudia o alargamento da área de atuação das entidades privadas e a política de gestão privada de equipamentos públicos via Organizações Sociais. Porém, a despeito da resistência não se verifica dificuldade do governo em avançar com suas propostas “privatizantes”. A ação de organizações sindicais e do ator eventual se resumem neste quesito a denúncia, sobretudo no aspecto da intencional precarização dos serviços públicos como estratégia de “estimular” a procura por serviços no mercado.

Quanto à questão do financiamento, percebe-se que o governo caminhou em maior distanciamento das orientações ortodoxas da área econômica, bem como das preferências empresariais. A CPMF foi repudiada pelos capitalistas e parcialmente resignificada ao se empregar a arrecadação para outros fins. Já a EC 20 constitui uma derrota do governo pelo próprio governo o que realça a natureza conflituosa do próprio Estado. Provavelmente devido as suas aspirações eleitorais, José Serra figurou como um importante artífice da medida que garantiu maior regularidade de investimentos na área da saúde. Não obstante estabelecer vinculação orçamentária apenas para estados e municípios e permitir flexibilidade dos investimentos da União, condicionados pela flutuação da economia, a medida veio ao encontro das aspirações expressas em resolução da CUT e do ator eventual. Não por acaso obteve apoio tanto da oposição política quanto de conselheiros e conferencistas da saúde.

Também é possível que foram seus propósitos eleitorais, que o ministro também enfrentou outros temas polêmicos como a quebra de patentes e a instituição dos medicamentos genéricos, medidas de relevante impacto para o desenvolvimento do SUS.

### **6.2.3 Estratégias de combate à fome e a pobreza**

Enquanto as políticas de Previdência e Saúde passaram por adaptações pontuais, as novas políticas sociais, sobretudo aquelas relacionadas à fome e pobreza, foram montadas plenamente adequadas aos imperativos da contenção de gastos e redução estatal. Estas se concentravam nos problemas mais agudos, dilemas que, por serem emergenciais, confrontavam o Executivo Federal, independentemente de seu posicionamento no espectro ideológico. A aposta que dominou todo o primeiro mandato de FHC foi a parceria entre Estado, mercado e setor público não-estatal na promoção de iniciativas nesta área.

O Brasil chegou aos anos noventa com uma enorme dívida social acumulada. Uma agenda de políticas públicas capazes de amenizar os problemas sociais mais agudos e emergenciais carregavam alto apelo social e forte carga normativa, de maneira que nenhum pleiteante a cargo político poderia fugir ao tema, nem apresentar algum compromisso que pudesse parecer viável ao grande público. A desigualdade se tornou uma marca na identidade nacional, um dilema histórico não resolvido e aparentemente de difícil solução.

Dada a percepção de que o combate à pobreza deveria ser verdadeiramente objeto de ação, o governo FHC montou uma estratégia de enfrentamento adequada às metas mais gerais do governo – ortodoxia monetária e fiscal no campo econômico e gerencialismo na administração. Tal estratégia consistia em determinar um novo marco legal para o estabelecimento de parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil, que ao mesmo tempo lhes garantisse legitimidade e investimentos.

Este formato de política social já era proposto pelo Consenso de Washington e eram sugeridas por organismos multilaterais, como o BM, que na época financiava programas focalizados, produzidos em parceria (ALBUQUERQUE, 2006) a exemplo da experiência mexicana com o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) (ABRAMOV, 2014). Portanto, a ideia não era nova. No mundo já se produziam experiências dessa natureza e, no Brasil, já um colorário de iniciativas sociais já vinham se desenhando acompanhada por uma

bibliografia que versava sugestões e relatava experiências já vinha se expandindo, mas, a despeito disso tudo, foi com FHC que a estratégia de parceria se tornou o centro da agenda de combate à pobreza e a miséria e adquiriu uma conformação sofisticada.

Dois dos principais idealizadores da estratégia de parceria no Brasil foram a primeira-dama Ruth Cardoso e Rubem César Fernandes. Segundo Cardoso (2005), os movimentos emergentes na década de oitenta eram excessivamente ideológicos e partidarizados, as ONGs, diferentemente, apresentavam-se como um aperfeiçoamento da dimensão organizativa da sociedade, posto que elas se baseavam em valores e na mobilização solidária, agiam em redes e não concorriam ou disputavam com o poder político. Para Cardoso (1995, 2005), seria desejável articular uma ampla aliança entre diversificados atores, mesmo aqueles opostos nas relações de produção, por meio de um novo espaço de sociabilidade que ela denomina de “terceiro setor”.

Fernandes (1994) sugere que o setor público não estatal seria um fenômeno autônomo e inédito que superava as divergências ideológicas e corporativistas por meio de uma agenda propositiva, focada na melhoria imediata. Ainda segundo Fernandes (1994, 2005), quando as instituições representativas verticalizadas deixaram de integrar a sociedade e o Estado, a comunidade passou a distanciar-se da política formal e a limitar-se ao “local” e ao “possível”. De certa forma, ela nega o Estado e aposta na auto-organização.

Para Abramov (2008), quatro são os princípios básicos que orientam tais modalidades de ações públicas não-estatais: a negação do Estado como agente que produz ações públicas eficazes; uma certa compreensão de mundo que nega o conflito subjacente às relações de exploração e de poder; a crença na existência da longevidade do emergente fenômeno denominado “terceiro setor”; e uma determinada concepção de sociedade civil que desconsidera sua dimensão política, em favor do idealismo voluntário.

A instituição formal criada para efetivar a estratégia de parceria foi o Programa Comunidade Solidária (PCS). Se apresenta como o herdeiro de um legado institucional anterior, o Conselho de Segurança Alimentar. Criado no governo Itamar, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) introduziu na agenda governamental temas como parceria, solidariedade e descentralização e foi estruturado de forma a envolver atores da sociedade civil na elaboração e efetivação de propostas ligadas ao tema da segurança alimentar. Era composto por vinte e um representantes da sociedade civil e dez ministros. Quando criado, substituiu o Ministério da Integração Regional e o Ministério do Bem-Estar Social. Tendo como referência de ação o mapa da fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (Ipea), a coordenação de seu Conselho buscava ajudar a alavancar ações governamentais de combate ao problema da fome também nas demais Pastas. O Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM) orientava sua ação e uma parte importante da estratégia consistia em sensibilizar os governos para a tomada de iniciativas no campo assistencial e de desenvolver campanhas focado neste segmento (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995).

Segundo Freitas (2004), a estratégia de parceria tal como implementada no governo FHC resultou da orientação de agências multilaterais, especialmente, BM, FMI e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), que não apenas elaboraram recomendações, como financiaram parte das iniciativas do PCS.

Segundo a autora, na visão do BM, a solução para o problema da pobreza dependia menos do crescimento do país e mais do aumento da produtividade dos pobres. Portanto, segundo esta, a responsabilidade seria dos próprios indivíduos pobres que deveriam aumentar a sua produtividade. Reforçando a tese do deslocamento da responsabilidade pública do Estado para o indivíduo, sua família e a sociedade.

O BM e o BID prescreviam ações relacionadas às reformas institucionais com o propósito de fortalecer as organizações da sociedade civil e a fim de incentivar a participação comunitária nas ações públicas de enfrentamento a dilemas sociais.

O Comunidade Solidária foi criado em 1995 pelo Decreto Presidencial n.º 1.366, de 12 de janeiro<sup>24</sup>. Segundo Lobo (2002), seu objetivo era ser um instrumento de intervenção social que partiria da construção de parcerias entre governo e sociedade. Segundo Peliano, Resende e Beghin (1995), sua finalidade era gerenciar ações públicas orientadas à integração e descentralização das ações realizadas pelo próprio governo e outras efetivadas em parceria com a sociedade. Sua vocação oficial era envolver os três níveis da administração pública e as mais diversas organizações sociais na tomada de decisão e execução de programas, assim como coordenar ações do governo na área de assistência social. Embora denominado programa, seu formato era o de uma estratégia de articulação entre níveis governamentais e entidades não governamentais (SILVA et al., 2001).

Seus quatro princípios divulgados nos documentos oficiais eram: a parceria entre governo e sociedade civil, solidariedade, descentralização de ações a fim de garantir

---

<sup>24</sup> O texto da Lei diz logo no 1º artigo que seu propósito é “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112748/decreto-1366-95>>. p. 1).



participação e melhorar a eficiência, integração e convergência de ações. Os objetivos gerais podem ser assim elencados: otimizar o gerenciamento de programas federais por meio da participação da sociedade no controle e execução; incorporar, potencializar e apoiar programas impulsionados pela sociedade ou governos locais em áreas de concentração de pobreza; e propor novas prioridades, elaborando propostas de ação para governos e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos vulneráveis. Como desdobramento destes três, os objetivos específicos são assim listados: promover redução da mortalidade infantil, melhorar a alimentação nas escolas, melhorar condições de saneamento e moradia, aperfeiçoar condições de vida no meio rural, gerar emprego, renda e qualificação profissional, apoiar medidas no sentido de promover desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental e, por fim, defender direitos e promover socialmente crianças e adolescentes (PELIANO; RESENDE; BEGHIN: 1995; SILVA et al.,2001).

A proposta se enquadra nos limites do projeto de reforma gerencialista do Estado e era composto por quatro níveis: Ministérios Setoriais e Interlocutores Estaduais, Conselho Consultivo e Secretaria Executiva. Os primeiros eram as Pastas que compunham o Conselho Consultivo e que possuíam a orientação de priorizar investimentos nas áreas indicados, os interlocutores que por sua vez, eram escolhidos pelos governos de cada Estado para serem os responsáveis pelo diálogo direto com o governo federal. Muito parecido com o CONSEA, os membros do Conselho eram nomeados pelo Presidente, sendo 11 ministros<sup>25</sup>, 21 representantes da sociedade<sup>26</sup> e os membros da Secretaria Executiva. No decorrer de sua história, a composição foi modificada<sup>27</sup>. O Conselho foi sempre presidido pela Primeira Dama e principal animadora do projeto, a antropóloga Ruth Cardoso. No organograma do executivo, o Conselho encontrava-se subordinado ao Ministério da Casa Civil. Suas atribuições eram basicamente sugerir iniciativas e ajudar na articulação, execução e publicização de suas ações.

A Secretaria Executiva não executava ações nem dispunha de recursos próprios. Vinculada a Casa Civil, exercia o papel de coordenar ações na área social encaminhando aos Ministérios as deliberações do Conselho Consultivo além de supervisionar projetos.

---

<sup>25</sup>Na origem, faziam parte os ministros da Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho.

<sup>26</sup> Estavam presentes no Conselho original: André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Hebert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe.

<sup>27</sup> Com a reforma realizada no segundo mandato passara a com por apenas.

De acordo com os documentos oficiais seus objetivos eram encaminhar o selo de prioridade que anunciavam ações preferenciais no aporte de recursos executados pelos ministérios, buscar integrar e direcionar as ações nos municípios pobres e construir a parceria com a sociedade civil. O último propósito era realizado de duas maneiras: primeiro, mobilizando recursos humanos, materiais e financeiros voltados a demandas não atendidas por recursos federais; segundo, estimulando a criação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995; PÉRES, 2005).

Uma parte dos recursos financeiros utilizados ou alocados pelo Comunidade Solidária eram provindos do orçamento da União, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS, além de outras fontes estaduais e municipais. Outra parte era captada com empresas privadas, agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação e também junto a outras entidades como sindicatos, associações, universidades, igrejas, além da contribuição de pessoas físicas (PELIANO, RESENDE e BEGHIN, 1995).

Os principais programas impulsionados pelo Comunidade Solidária foram:

O Programa Universidade Solidária de 1995: objetivava mobilizar e treinar universitários para atuar em municípios pobres como voluntários durante o período de férias. Por algumas semanas, os jovens forneciam informações e davam assessoria sobre temas ligados à saúde e desenvolvimento comunitário, sendo que, a partir de 1999, alguns projetos que envolviam a participação de prefeituras passaram a durar períodos mais longos (LOBO, 2002).

De acordo com dados presentes no site do Comunitas, ao longo de oito anos de existência, 17mil universitários envolveram-se em projetos sociais e trezentas universidades passaram a articular-se em rede.

O Programa Capacitação Solidária nasceu em 1996: voltado para jovens carentes, de 14 a 21 anos, moradores de bairros pobres em aglomerados urbanos. ONGs eram treinadas e financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e por empresas privadas para executar projetos de capacitação e instrução.

De acordo com Lobo (2002), o programa chegou a envolver 2.500 ONGs em nove áreas metropolitanas. De acordo com dados do Comunitas, 114 mil jovens foram treinados para atuar no mercado de trabalho.

O Alfabetização Solidária de 1998: o Programa objetivava alfabetizar adolescentes de 12 a 18 anos habitantes de pequenas cidades com altas taxas de analfabetismo. Foi financiado pelo Governo Federal, via Ministério da Educação e Cultura (MEC) e por 240 empresas

parceiras. Lobo (2002) afirma que, em 2001, o programa já atingia 2,5 milhões de estudantes em dois mil municípios, enquanto duzentas universidades apoiavam e treinavam cem mil alfabetizadores recrutados localmente.

O Programa Artesanato Solidário: era voltado principalmente para mulheres artesãs de baixa renda que ganhavam apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar seu ofício. Foi viabilizado pela parceria entre entidades públicas e privadas (LOBO, 2002).

O Rede Jovem iniciado em 2000: tinha como meta apoiar jovens pobres para obterem acesso a tecnologias de informação, pela criação de infocentros em organizações comunitárias e por meio do treinamento de monitores da própria comunidade. O Programa também foi financiado pelo BID, empresas privadas, como a *International Business Machines* (IBM – Máquinas de Negócio Internacionais) e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia<sup>28</sup> (LOBO, 2002).

Uma outra frente de atuação era fortalecer as organizações da sociedade civil. Para tanto, O Comunidade Solidária contou com o financiamento do BID, o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Fundação Banco do Brasil. Suas ações se concentraram na revisão da legislação que regulamenta o “terceiro setor”, estímulo ao trabalho voluntário por meio de iniciativas como o Programa Voluntários e da Rede de Centros de Voluntariado e também a disseminação de informações sobre o “terceiro setor”.

O Programa se empenhou na organização de rodadas de debates e na interlocução política para efetivar mudanças na legislação. Pode-se atribuir ao Comunidade o mérito de ter sido um dos principais responsáveis pela modernização do marco legal que regula as iniciativas não governamentais. Também apoiou a criação de centros voluntários, lançou o Portal do Voluntariado<sup>29</sup> e criou a Rede de Interlocução do Terceiro Setor<sup>30</sup>.

Segundo Abramov(2008), o Comunidade Solidária não objetivava impulsionar quaisquer organizações da sociedade, mas apenas as vocacionadas a prestarem serviços públicos, não interessando aquelas que lutam por causas ou as que organizam interesses. Dessa forma, o autor delimita dois tipos de organizações afinadas com os propósitos do Programa: as filantrópicas tradicionais e as neocaritativas.

Boa parte do conjunto de regulamentações realizadas ao longo do governo FHC foram sugeridas pelo Conselho e conferiu autenticidade jurídica às Organização de Sociedade Civil

---

<sup>28</sup> Mais a respeito, ver [www.redejovem.org.br](http://www.redejovem.org.br).

<sup>29</sup> Cerca de 150 centros voluntários só em 2001, ver mais a respeito [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br).

<sup>30</sup> Para saber mais, ver site [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)

de Interesse Público (OSCIP), Organização de Utilidade Pública, OS e Entidade Filantrópica. Szazi (2006) demonstra que grande parte da legislação acerca das práticas e organizações privadas sem fins lucrativos bem como as regulamentações sobre parcerias e isenções fiscais para fins sociais foram produzidas durante o governo FHC. Nos anos de 1998 e 2000 foram determinados os parâmetros para a concessão de certificado de entidade de fins filantrópicos; no mesmo ano de 1998, a lei que dispunha sobre o serviço voluntário foi aprovada descaracterizando vínculo empregatício e isentando de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Além disso as OS, preconizadas pela reforma administrativa, ganharam estatuto jurídico. No ano seguinte, a Lei nº. 9.790 passava a qualificar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como sendo OSCIP e disciplinava o termo parceria que passava a determinar as regras de vínculo e cooperação entre elas e o Poder Público. Mais tarde seria regulamentada e alterada por uma MPde 2001.

A legislação que organiza a transferência de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos tem como marco a Lei nº. 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que alterou os dispositivos anteriores, elevando os benefícios das entidades filantrópicas na isenção de contribuição à seguridade social. Outra Lei importante neste mesmo campo é a de nº. 9.637 que desobrigava as entidades sem fins lucrativos em participar de processos licitatórios para realizar atividades públicas (SZAZI, 2006).

Segundo Montaña (2005), outras iniciativas adotadas na época foram: a instituição de auxílios derivados diretamente do Orçamento; as subvenções voltadas a cobrir despesas de custeio destas entidades; os convênios, acordos e ajustes que, amparados pela lei, permitiam o repasse de verbas públicas para OSCIP, OS e outras; os contratos de gestão, onde a instituições firmavam contratos de prestação de serviços sem necessidade de concorrência pública (Lei nº. 9.637); termos de parceria que determinava a possibilidade do Estado repassar recursos para as entidades “parceiras” (Lei nº. 9.790); e, por fim, a isenção tributária e a renúncia fiscal que desobrigavam as instituições filantrópicas ou de interesse público a pagar impostos (Lei nº. 9.732).

De acordo com dados do Ipea<sup>31</sup>, o número de fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil cresceu três vezes mais que o das organizações públicas e privadas entre 1996 e 2005. Enquanto a expansão das primeiras foi de 215,1% a das segundas não passou de 74,8%. A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)<sup>32</sup> divulga

---

<sup>31</sup> Obtidos no site do Ipea (<<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>). Acesso em: 25 jul. 2009.

<sup>32</sup> Dado obtido no site da ABONG (<[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)>). Acesso em :30 jul. 2009.

que o total de ONGs triplicou entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 2.800 organizações para aproximadamente 8.600 em seis anos. O relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Ipea (2005), sobre as associações e fundações no Brasil reforça a tese desta expansão. Entre 1996 e 2002, o número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos passou de 107.332 para 275.895, o que significa um aumento na ordem de 157%. Ao passo que, no mesmo período, as demais entidades privadas sem fins lucrativos cresceram em 114,7%.

Draibe (2003) reconhece que no segundo mandato, o governo redefinia sua estratégia de enfrentamento à pobreza, passando a priorizar programas que contavam com maior participação estatal. Tal como a anterior, a nova forma de combater os dilemas sociais não estava em descompasso com as diretrizes da equipe econômica, ao contrário, ela chegava a ser sugerida pelos mesmos organismos multilaterais que pregavam a rigidez fiscal e redução estatal, como por exemplo, o BM. Inclusive, há registros de que o executivo se valeu de algumas delas como critério para ratificar acordo de renegociação de dívidas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ainda no curso da Era FHC, na virada do primeiro para o segundo mandato, a agenda social foi modificada, fato que revelava a insuficiência da Estratégia de Parceria. Já em maio de 1996, o Comunidade passou por uma crise e no segundo mandato, o Programa foi reorganizado, reduzindo a presença governamental. O número de membros da sociedade no Conselho passava de vinte e um para vinte e sete, e a quantidade de ministros foi reduzida para quatro. A partir de então, o Conselho do Comunidade buscou abandonar o perfil de instância do governo para investir em estratégias próprias e, após a derrota eleitoral do PSDB, rompeu completamente com o executivo transformando-se no Comunitas.

Ao mesmo tempo em que a Estratégia de Parceria perdia vigor, o Congresso Nacional instituiu uma “comissão de combate à pobreza” que, dentre outras iniciativas, propôs uma EC sugerindo a criação de dispositivos de garantia a renda mínima, o que resultou na constituição do Fundo de Combate à Pobreza, destinado a financiar ações de transferência de renda.

Diversos autores reconhecem que houve uma mudança na agenda social no decurso da Era FHC. Segundo Silva (2001), o pressuposto era de que as experiências nacionais e internacionais já mostravam, na época, que os problemas sociais não poderiam ser resolvidos por políticas assistencialistas e compensatórias, particularmente, as desenvolvidas com pequena atuação estatal e elevada expectativa no envolvimento dos atores de mercado. Na

---

realidade, a operação do executivo indica que o Comunidade Solidária não alcançou seu propósito mais elevado de constituir no Brasil, um vigoroso setor público não-estatal, apesar de ter legado a corresponsabilização pela aprovação de extensa legislação para o setor sem fins lucrativos. As limitações evidenciadas pela literatura crítica, ressaltam sua cumplicidade com o ajuste estrutural e a ineficiência prática.

Neste contexto, em substituição paulatina da Estratégia de Parceria, a prioridade passou a ser montar uma agenda de Política Focalizada de Transferência de Renda (PFTR). Tal como a modalidade anterior, esta também se encontrava plenamente integrada à lógica geral de ortodoxia macroeconômica e do gerencialismo administrativo, posto que era executada com o emprego de reduzido número de servidores, utilizando estruturas já instaladas, o aporte flexível de recursos orçamentários e plenamente orientados aos extratos mais necessitados da população.

As primeiras experiências com programas de transferência de renda ocorreram no plano municipal por iniciativa de administrações em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto. Não há identificação partidária com este tipo de iniciativa, posto que os governos que a implementaram originalmente foram tanto do PSDB quanto do PT. Também no plano nacional esta confluência é perceptível, posto que a primeira proposta de garantia de renda mínima aprovada no Congresso teve autoria do PT (Eduardo Suplicy) e, alguns anos mais tarde, um projeto similar foi proposto por Nelson Marchezan do PSDB. Também a base teórica que sustenta a ideia de uma renda de cidadania, ou de um imposto de renda negativo é tributário de linhagens intelectuais bastante distintas, indo do pensamento liberal ao marxismo (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008). Na verdade, a proposição de transferir renda do Estado diretamente ao beneficiário tanto satisfaz os anseios redistributivistas da esquerda, quanto aos propósitos financeiramente restritivos da direita.

No contexto do governo FHC, tal política se viabilizou por duas razões: primeiro porque o desenho de programas desta natureza é altamente simplificado e seu custo relativamente baixo. Segundo porque, mediante ao fracasso da Estratégia de Parceria, figurava como uma segunda alternativa coerente com os mesmos propósitos relacionados à focalização e descentralização. Por razões contingenciais, ou seja, devido ao fato de se ver confrontado às alarmantes estatísticas relacionadas à fome e a miséria, a administração FHC vislumbrou em seu leque de opções, esta como sendo a substituta mais adequada. Além disso, fato é que o BM já passava a prescrever programas com este formato como uma estratégia recomendável aos países pobres. Em relação à opção anterior, a diferença basilar que afasta a

PFTR da Estratégia de Parceria, é o papel desempenhado pelo Estado enquanto financiador e executor exclusivo do Programa.

A primeira iniciativa prática para a instituição de uma PFTR ocorreu no início dos anos 1990, quando foi aprovado pelo Senado, o Projeto de Lei de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT), que propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo. Ele não foi votado na Câmara dos Deputados, nunca tendo sido efetivado. Mas segundo tal projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos de todas as fontes inferiores a um determinado valor teriam direito a uma renda mínima. Ele referia-se a renda individual e não renda familiar *per capita*. Outra diferença com o que se efetivou mais tarde é a inexistência de outros condicionantes senão a renda (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A PFTR tal como se efetivou no Brasil, é definida como sendo um conjunto de programas de transferência monetária realizada diretamente da instituição financiadora do Governo Federal para indivíduos ou famílias selecionadas, sendo considerados beneficiários aqueles que se enquadram nas características pré-determinadas, inexistindo contribuição prévia e não se tratando de repasses emergenciais (ABRAMOV; CONDÉ, 2014). Embora considere-se que tal política tenha sido implementada a partir de 2001, dois programas anteriormente já iniciados possuíam tais características, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que consiste em transferência mensal àqueles que se encontram impossibilitados de trabalhar e não foram contemplados pelos regimes previdenciários, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), mas ampliados a partir da nova década. Este último busca o envolvimento da sociedade civil, o que revela sua simetria com a estratégia em voga no momento em que foi originado. Por falta de dados, não será considerado o Programa Bolsa Renda (ABRAMOV; CONDÉ, 2014).

As iniciativas mais importantes lançadas a partir de 2001 foram os Programas Agente Jovem, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Associados a outros repasses já garantidos pela legislação vigente, tais como o Seguro Desemprego, o Governo Federal instituiu a Rede de Proteção Social.

O Quadro 5 apresenta as características mais importantes relacionadas a seus desenhos, público alvo, cobertura, financiamento, e indica os órgãos federais responsáveis. Com base nelas, percebe-se que os programas são caracterizados por focarem especialmente em segmentos sociais de baixa renda, nas duas pontas da faixa etária, crianças e idosos. A mulher ocupa o lugar privilegiado como receptora do benefício e, praticamente, todos

apresentam condicionalidades ou contrapartidas, especialmente relacionadas à nutrição, saúde e educação. Compatível com a noção seniana de “capacidades”, a componente educação, é especialmente exaltado como “porta de saída” dos programas; o Bolsa Escola, por exemplo, associa o alívio à pobreza com a frequência escolar, supondo que a transferência condicionada estimularia as famílias a romperem com o ciclo geracional da carência material.

Alguns dos problemas que envolvem a montagem dessa nova agenda social também podem ser identificados no Quadro 5. O primeiro relaciona-se à falta de uma coordenação centralizada dos programas que se encontram dispersos sob a direção de diferentes Ministérios, opção que acarreta pulverização de informações e sobreposição de programas. O segundo diz respeito às fontes de financiamento dependentes de aportes dos entes federados, o que imprimia o risco de oscilações anuais. O terceiro dilema relaciona-se à flexibilidade nas regras que determinam a alocação de recursos financeiros, o que acarreta o risco de instabilidade nos valores nominais transferidos e no número de atendidos. Outros problemas podem ser identificados quando o enfoque recai sobre cada programa em particular. Por exemplo, o Bolsa Escola que figurou, ao lado do BPC, como o principal programa de transferência do governo sob análise, se baseava em cotas para cada município, o que retardava ou mesmo inviabilizava a contemplação de todo o público alvo. Alguns municípios, notoriamente, os mais pobres, portanto, mais necessitados, tiveram dificuldades em preencher todos os requisitos necessários para receber os aportes. Além disso, verifica-se que, ainda que pese as referências nominais dos salários da época, o valor monetário era muito baixo, R\$ 15,00 por filho, acumulativo até três crianças. Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2008), o valor médio recebido por família ficou na casa dos R\$ 38,00. Associa-se a estes problemas, as deficiências do sistema escolar que não oferecia vagas suficiente ou qualidade. Outro exemplo é o do Vale Gás, de 2002, que foi implementado após a retirada do subsídio do gás de cozinha, de maneira que não impactava positivamente o orçamento das famílias pobres, apenas compensava a elevação do preço do item. O reduzido valor dos benefícios é agravado pelo fato dos programas permanecerem centrados no problema da renda, o que desconsidera que estar um pouco acima do limite da pobreza, não significa distinta qualidade de vida.

Além destes, o governo FHC também instituiu o Programa Bolsa Renda, que objetivava atender os municípios em situação de emergência ou sob decreto de calamidade. Possuía caráter emergencial e focava agricultores familiares atingidos pela seca e estiagem. Sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, fornecia mensalmente R\$ 30,00 por família cadastrada.



Outros problemas também foram apontados pela equipe de transição formada na virada dos dois governos, tais como: falta de estratégia para atender às famílias após o desligamento dos programas, terceirizações, falta de condições nos municípios pobres, dados incorretos e a inexistência de metas.

Ainda no final do governo FHC foram adotadas as primeiras medidas para a unificação dos programas: criar o Cadastro Único (CadÚnico) e o Cartão Cidadão. Decisões que ficaram para o governo seguinte implementar.

**Quadro 5: Programas de transferência de renda – governo FHC**

<b>Característica</b>	<b>PETI</b>	<b>BPC</b>	<b>Agente Jovem</b>
<b>Público alvo</b>	Crianças de 7 a 15 anos em situação degradante. Famílias de até ½ salário mínimo por pessoa.	Idosos a partir de 67 anos ou portadores de deficiência que incapacite ao trabalho, que vivam em famílias com renda individual de ¼ salário mínimo e que não receba qualquer outro benefício.	Jovens de 15 a 17 anos sob risco social, especialmente que tivesse se envolvido com crime ou fosse portador de necessidade especial. Pertencentes a famílias com até ½ salário mínimo por indivíduo.
<b>Coordenação Federal</b>	MPAS	MPAS	MPAS
<b>Desenho</b>	Baseado na parceria dos níveis de governo e sociedade civil. Concessão de bolsa de R\$ 25,00 ou R\$ 40,00. Contrapartida: frequência escolar, atividades sócio educativas e inserção profissional.	Concessão de um salário mínimo mensal. Cessa com mudança nas condicionantes de invalidez ou com a morte do beneficiário. Requer a realização de perícias regulares.	Parceria entre Governo Federal e municípios credenciados. Bolsa de R\$ 65,00 por 12 meses. Contrapartida: frequência escolar, participação em atividades do Programa, inserção em atividades comunitárias.
<b>Cobertura</b>	Regiões onde há comprovado emprego de trabalho infantil ou em atividades degradantes. Cessa com mudança nas condicionantes e ao passar a idade de 15 anos	Todo território nacional	Todo território nacional
<b>Fonte de financiamento</b>	FCP: governo federal, estados municípios e doações.	INSS	-
<b>Público alvo</b>	Famílias de até ½ salário mínimo por pessoa com crianças de 0 a 14 anos.	Gestantes, mães e filhos menores de famílias pobres com renda mensal de até ½ salário mínimo por indivíduo.	Famílias ligadas a algum outro programa ou com até ½ salário mínimo por indivíduo.
<b>Coordenação Federal</b>	MEC	MS	MME
<b>Desenho</b>	Parceria entre Governo Federal e municípios	Parceria entre Governo Federal e municípios	Transferência de R\$7,50 por mês com repasse

	credenciados. Consiste em bolsa com valor de 15,00 a 45,00, passada à mãe ou responsável. Contrapartida: Manutenção da criança na escola, frequência no posto de saúde e vacinação.	integrados ao SUS. Permanência por seis meses renováveis. Até três bolsas para cada família, portanto, valor de 15,00 a 45,00.	bimestral para cada família.
<b>Cobertura</b>	Todo território nacional mas prioriza as regiões com menor IDH. Estabelece cotas por município.	Todo território nacional com cota por município.	Todo território nacional.
<b>Fonte de financiamento</b>	FCP	FCP	CIDE

Fontes: BRASIL (2004) e Silva et al. (2001). Adaptado pelo pesquisador.

Conclui-se que no decurso do governo FHC a Estratégia de Parceria perdeu espaço na agenda social para a PFTR. Embora ambas se encontrem sintonizadas com os propósitos mais gerais da administração, uma modificação substantiva é a retomada do papel do Estado como provedor. Verifica-se que as recorrentes tentativas de construir programas flexíveis com baixos custos são indícios comprovatórios que as iniciativas de combate à pobreza ocuparam um espaço periférico na comparação com outras agendas, notoriamente a macroeconômica.

A CUT denunciava o agravamento da desigualdade e da pobreza ao longo do governo FHC tido como resultado o aumento do desemprego, do subemprego e da terceirização. No elenco de propostas defendidas estavam as de perfil redistributivas, sobretudo, o imposto de renda progressivo. Também requeria mudanças estruturais, tais como a concentração agrária. Tanto a política de parceria quanto a de transferência de renda, foram denunciadas como sendo restritas, compensatórias, clientelistas e mais midiáticas que efetivas.

Por seu turno, as organizações empresariais demonstram preferir projetos público não-governamentais, vendo vantagem na incorporação da imagem de empresa responsável, sustentável ou cidadã. Em geral, consideravam mais interessante esta modalidade flexível de financiamento social do que aquelas intermediadas pelo Estado por meio de impostos e taxas (PAOLI, 2002).

## 7 2º CICLO POLÍTICO: GOVERNO LULA

### 7.1 GOVERNO LULA (2003-2010)

Entre 1978 e 1980, as principais lideranças do Novo Sindicalismo transitaram rapidamente de uma postura avessa à política partidário-eleitoral para a compreensão de que era preciso constituir um partido com plataforma própria e a preparar candidatos para participar de eleições. Em 1979 a Comissão Nacional Provisória do Movimento Pró-PT elaborou uma Carta de Princípios que estabelecia o desenho geral da proposta. Apesar da diversidade de segmentos que impulsionavam o partido, o texto buscava onexo causal entre sua formação e a mobilização alcançada nas greves do ABC. Ou seja, alinha sua origem, não ao acúmulo político realizado pelas esquerdas pré-existentes, fosse trabalhista ou comunista, mas a emersão do sindicalismo autêntico. Reforçando o elo primário entre o PT e as lideranças sindicais, o documento trata na primeira pessoa do plural “nós, dirigentes sindicais” (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979, p. 2). Ao mesmo tempo, o texto segue com o chamado para que outros segmentos, notoriamente os populares organizados, viessem se somar aos esforços pró-PT.

As condições para o surgimento do PT se assemelham muito aos casos europeus do final do século XIX e início do XX. Ou seja, emerge em um momento em que a urbanização se consolidava em acompanhamento ao enraizamento da industrialização. Contexto que estimula a exigência por políticas regulatórias e distributivas, bem como a luta para superar o quadro de limitações políticas e civis. No contexto da ditadura militar, o PT nasceu exigindo a consolidação dos direitos marshallianos, ou seja, relacionados à cidadania civil, política e social. Os traços fundamentais que aproximam o PT de outras experiências partidárias europeias, é a convicção de que a classe trabalhadora precisava se organizar politicamente de maneira autônoma e independente e devido a sua identificação com o socialismo. A premissa da independência política, no caso brasileiro, é reforçada pela experiência pregressa na qual o movimento operário foi tutelado por uma elite externa à classe, ligada a ela através do trabalhismo. Se delimitando da tutela trabalhista e do “cupulismo” de esquerda, define-se como um “partido sem padrões” e anuncia sua natureza de classe da seguinte maneira:

O Partido dos Trabalhadores entende que a emancipação dos trabalhadores é obra dos próprios trabalhadores, que sabem que a democracia é participação organizada e consciente e que, como classe explorada, jamais deverá esperar da atuação das elites privilegiadas a solução de seus problemas (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979, p. 4).

Coloca-se ainda como um partido socialista e expressa como sendo seu objetivo “acabar com a exploração do homem pelo homem”. Porém, como se verá adiante, sua concepção de socialismo se vincula fortemente à democracia, se posicionando em afinidade com o marxismo, porém em evidente diferenciação daquele identificados com os regimes do Leste europeu.

O que distingue sua trajetória é, primeiramente o óbvio lapso temporal, a condição de não ter se dado na época da industrialização original, mas na quadra do consolidado domínio global do capital. Como consequência, a consolidação da industrialização no Brasil, se deu como modernização fortemente dependente do capital externo. A dessincronia dos casos clássicos evidencia-se também no desalinhamento ao movimento sufragista original, diferentemente conecta-se à luta contra a ditadura militar. Além disso, ele aparece já no crepúsculo do socialismo real, portanto, poderia realizar a reflexão da experiência histórica concreta observando os impasses políticos vividos no Leste Europeu. Segundo Braga (2009) outro fator que diferencia um do outro é o fato do PT brasileiro não ser um partido exclusivamente operário desde a origem, mas um ponto de convergência de diversos outros movimentos sociais e agrupamentos políticos já existentes que se tornaram altamente ativos no contexto da abertura política.

O PT foi montado como resultante da convergência a um só tempo de dirigentes sindicais, grupos católicos progressistas e frações da esquerda marxistas já organizadas. Nos casos clássicos, especialmente na Alemanha e Itália, os grupos religiosos e marxistas se encontraram apartados e até politicamente polarizados. A singularidade da relação com a religião pode ser atribuída à força que a teologia da libertação possuía em extensas bases do catolicismo e sua organização prévia em Comunidades Eclesiais de Base e nas Pastorais da Terra, Operária, Direitos Humanos dentre outras. Na prática, a luta contra o regime militar e a pauta distributivista criava uma extensa agenda comum entre estes dois grupos.

Outra marca particular do PT é a forte presença de correntes trotskistas entre os grupos da esquerda marxista que o compunham. Na maioria, egressos de pequenos agrupamentos clandestinos e estudantis, se apresentavam como diferentes frações identificadas com as correntes internacionais. A tese de Trotsky (1998), que orientava a participação dos

revolucionários no esforço de impulsão de partidos de massas levou os trotskistas a se incorporarem ao PT, ainda que o comportamento das diferentes frações tenha sido distinto.

Desde a fundação, o PT também foi forte entre setores médios e no meio universitário. Além dos sindicalistas autênticos, grupos marxistas e do catolicismo progressista, o PT também recrutou sua militância entre assalariados de nível superior, estudantes e intelectualidade. Tendo resultado na constituição de importante base eleitoral para o partido durante a maior parte do período de sua existência.

O socialismo do PT constitui um dilema jamais completamente resolvido. Nos documentos elaborados ao longo de sua história, foram dadas diversas redações, além disso, as tendências internas formularam suas próprias definições. Algumas interpretavam à sua maneira aquilo que foi escrito nas resoluções partidárias, outras se apegam a determinadas formulações em detrimento a outras afirmando que alguma constituiria a definição autêntica em detrimento de outras, seja pelo momento em que foi elaborada, seja pela “legitimidade” do fórum que a reconheceu.

De acordo com Gadotti e Pereira (1989), o socialismo petista nega o socialismo formal, dogmático e delimitado. Se afasta de um entendimento “de cartilha” em favor de uma versão produzida pelos próprios trabalhadores. Um socialismo avesso a uma única definição que opõe tendências, ao contrário, requer uma que seja capaz de dialogar com diversas concepções distintas. A versão do PT não se alinha a um modelo externo, identificado com uma corrente específica de pensamento ou já praticado em outros países, ao mesmo tempo se nega a adotar uma percepção de distensão extremada entre as classes sociais. Ainda conforme Gadotti e Pereira (1989), o socialismo petista deveria ser construído não antes, mas durante o processo de organização dos trabalhadores. Interpretando as resoluções do 5º Congresso, o caminho para o socialismo se daria pelas práticas de extensão da democracia, do avanço nas lutas sociais por parte dos diversos segmentos oprimidos e do acúmulo de forças na sociedade civil, tido como objetivo proeminente, tão importante, ou até mais, que as disputas eleitorais (PT, 1987). No debate interno, a clivagem ficava evidente: enquanto a esquerda do partido julgava ser mais importante a disputa social, a “direita” procurava dar relevo a disputa eleitoral. A hegemonia na sociedade civil é o caminho escolhido para alcançar a tomada do poder, enquanto a instalação do Estado socialista seria o resultado de uma extensa disputa simultânea nos terrenos social e institucional.

O 5º Congresso do PT, realizado em dezembro de 1987, delimitou que o socialismo do PT constituía um objetivo estratégico. A partir daquele momento, seu conteúdo permaneceria

sendo objeto de controvérsias, embora jamais tenha deixado de ser associado à democracia. No 1º Congresso Nacional (PT, 1991), a elaboração sobre o assunto objetava expressamente a ditadura do proletariado, assim como rejeitava a abolição imediata da economia de mercado, dando a este objetivo um horizonte de longo prazo. Neste momento a vinculação entre socialismo e democracia se torna ainda mais enfática chegando a definir seu socialismo como a radicalização da democracia. Segundo Lacerda (2002), a evolução do assunto denota coerência entre a formulação original e madura, trata-se de:

Uma ideologia socialista que valoriza o trabalho de base nas lutas sociais, a democracia interna das organizações, as lutas sociais cotidianas e específicas como parte integrante do processo global de transformação rumo ao socialismo, a democracia como valor estratégico (LACERDA, 2002, p. 55).

De maneira simétrica ao socialismo democrático preconizado, a participação se consolida como premente condição para a organização do próprio partido. A democracia interna começa pela constituição de núcleos de base organizado por categorias, temas ou territórios. O 5º Congresso define o organograma partidário, o fluxo decisório, bem como suas instâncias de maneira a valorizar a participação dos militantes.

Os documentos que se seguiram ao Manifesto de 1979 expressam claramente as tensões internas existentes na legenda desde sua origem. De um lado, a esquerda radical buscava disputar a direção política e ideológica da agremiação, de outro, os sindicalistas, arredios a uma identificação restritiva a uma ideologia específica, demonstravam preferência por uma configuração partidária aberta e de massas. Tais tensões nunca foram resolvidas, mas seu disciplinamento acabou ocorrendo em 1987 quando o problema das tendências foi efetivamente enfrentado pelo 5º Congresso.

Até então, a centralização de posições era completamente fluida, dotando os agrupamentos internos de autonomia quase absoluta para professar suas opiniões. Havia diversos órgãos de comunicação e alguns grupos chegavam a se autodeclarar como outro partido dentro do PT. Na prática, a percepção do PT como partido tático, era compartilhada por diversas tendências, algumas delas, com existência previa a da legenda. Havia as que, inclusive, objetivavam agrupar militantes identificados com o partido com o propósito de posteriormente deixá-lo. A resolução sobre tendências adotada no 5º Congresso desejava conferir maior unidade, rejeitando a “dupla filiação” e “dupla fidelidade”, bem como a denominação de quaisquer tendências como “partido”. Nesta época foi constituída a

Articulação dos 113, grupo encabeçado por Lula e, na maior parte do tempo, majoritário na direção partidária.

A própria formulação do caráter socialista do PT, tal como definido no Congresso de 1991, demonstra que houve um processo de enfraquecimento das concepções marxistas mais tradicionais, defendidas pelas alas radicais do partido. A rejeição da ideia de revolução ou ditadura do proletariado, substituídas pela noção de radicalização da democracia ou a expressa objeção à abolição da economia de mercado, reconfirmada nas resoluções dos Encontros subsequentes, até sua definitiva adesão ao keynesianismo (ou algo próximo), esmagaram as pretensões de alguns destes agrupamentos. A maior parte das tendências de esquerda ou se diluíram ou acabaram saindo do PT.

Diante de tanta diversidade é preciso compreender como o partido pôde se manter coeso. A questão da unidade partidária aplicada ao PT é abordada por Lacerda (2002, p. 40), segundo um modelo que utiliza como variáveis explicativas o “arranjo institucional intrapartidário, nível de divergência ideológica entre grupos internos e custos eleitorais da cisão”. O autor verifica que na dimensão horizontal sua base possuía efetiva participação nas decisões, enquanto na vertical percebe forte competição pela direção. Buscando identificar os desacordos ideológicos, Lacerda destaca a divergência quanto às alianças eleitorais. Enquanto a ala à esquerda sugere um arco restrito, composto apenas de partidos considerados “de esquerda”, a ala à direita objetiva estende-la a legendas de “centro”. Para os radicais o objetivo de chegar ao poder e viabilizar o governo petista se alicerça na relação com os movimentos sociais, enquanto a ala moderna destaca o relevo das interações institucionais, partidário-parlamentares. O autor certifica-se que o alto nível de identificação do eleitorado com o partido, conquistado ao longo de sua história, elevam o custo eleitoral da cisão, reduzindo a motivação para fazê-lo. Assim, conclui que as regras intrapartidárias que favorecem efetiva disputa e os custos eleitorais da ruptura se apresentam, a despeito das discordâncias ideológicas, “suficientemente fortes para desestimularem qualquer tentativa de saída de uma ou mais facções” e que, portanto, “o PT encontra-se em uma situação de equilíbrio na qual não interessa a nenhum dos atores sair do partido” (LACERDA, 2002, p. 71-72).

As conclusões de Lacerda não refletiram o período posterior à introdução do Processo Eleitoral Direto (PED) e da vitória eleitoral de Lula em 2002. Com o PED, as eleições para a direção passaram a se dar por voto direto, o que limitou o papel definidor dos Encontros. Amaral (2010) sugere que o PED é expressão do movimento contraditório pelo qual passou o

PT que, de um lado estendeu a inclusão da militância nos processos decisórios, mas, de outro, estimulou a redução da intensidade da atividade militante em favor de uma nova vocação institucional. O PED também produziu outra situação paradoxal: a despeito do aumento do grau de transparência e da horizontalização da participação que as eleições diretas estabeleceram, tal como realçadas por Amaral (2010), a eliminação prática ou enfraquecimento de instâncias e lideranças intermediárias ampliou o poder do grupo que possuía a maior quantidade de postos de direção. Ainda que alguns nomes tenham sido alterados, jamais ocorreu um enfraquecimento dos setores alinhados a cúpula lulista. Diferente da realidade dos Encontros, que chegaram a impor derrotas importantes ao campo majoritário, no contexto do PED, os segmentos minoritários perderam postos de direção e o debate programático ficou seriamente abalado pela desvinculação da eleição da chapa com a da presidência. Ainda que, na maior parte das vezes, se verifique um alinhamento entre votos obtidos pelo presidente com os obtidos pela chapa, ou chapas, de apoio, houve uma extensa “personificação” da eleição, em detrimento da plataforma política. Além disso, o poder econômico passou a ser relevante na disputa interna. Além dos recursos de propaganda e divulgação de chapas e candidatos serem notoriamente desiguais, um dispositivo extensamente utilizado passou a ser o pagamento das contribuições partidárias, requisito para participar das eleições. Este fato alinhava previamente filiado às chapas concorrentes, introduzindo uma grave distorção que conferia vantagem àqueles que detém condições financeiras para “arcar” com o maior número de contribuições.

Portanto, em contradição à conclusão apresentada por Lacerda (2002), que descreve adequadamente o período correspondente ao início do partido, a introdução do PED não serviu para ampliar a transparência ou a participação, nem foi fator responsável pelo rodízio de lideranças. Ao contrário, o novo mecanismo institucional, com suas regras, serviu para incorporar ao partido algumas das distorções encontradas nas eleições para cargos executivos e legislativos, caracterizadas pela assimetria do poder econômico e reforço do campo majoritário. Amaral (2010) destaca que o PED não gerou dispersão de votos, ainda que o número de chapas e candidatos concorrentes tenham crescido. Também destaca a maior homogeneidade interna, vendo clara redução das disputas. Tais evidências reforçam a tese segundo a qual o PED não serviu para democratizar, mas para centralizar o partido em torno da agenda defendida pelo campo majoritário que, depois de 2002 passou a ser simétrica à do governo.



Também a frustração com a agenda dos primeiros anos do governo Lula (que será debatida na sequência) são fatores que tem alto potencial para explicar a mudança na situação analisada por Lacerda (2002). Até 2003 o partido havia sofrido apenas uma ruptura de maior destaque (da Convergência Socialista), após as eleições, houve uma debandada maciça de militantes, especialmente no curso da realização da reforma da previdência e do escândalo do “mensalão”. Transplantando o modelo de Lacerda para o período posterior a introdução do PED e da eleição de Lula avalia-se que o partido alterou as regras intrapartidárias reduzindo a capacidade de as tendências minoritárias disputarem cargos e a orientação política do partido, as discordâncias ideológicas saem do campo das teses, para ações praticadas pelo governo federal. Tais fatores, alteraram o quadro que estimulava à manutenção da unidade. Entretanto, o partido continuou atraindo novos filiados e alguns políticos mais experimentados. Fato que se deu em uma nova situação de equilíbrio no qual o maior estímulo passava a ser partilhar das “vantagens” inerentes à proximidade com o Governo Federal.

A despeito da saída de quadros históricos ao longo dos anos 2000, especialmente na primeira metade, verifica-se que o partido seguiu crescendo. Como demonstrado por Amaral (2010), o número de filiados foi alargado entre 2003 e 2008 e ampliando sua presença no território nacional. Dentre as razões apontadas pelo autor, destaca-se a positiva avaliação do governo Lula pela opinião pública.

A nova situação, aberta com a vitória nas eleições de 2002, impactaram o debate interno do PT. Os fatores que costumavam polarizar o partido perderam fôlego. O autor demonstra que as clivagens das disputas internas foram alteradas e a polêmica passou a girar sobretudo em torno das ações do governo, tais como no campo da política econômica. Mesmo as divergências sobre as alianças, histórica como visto acima, mudou de substância. A partir de 2003 o partido passou a debatê-la de maneira centralizada, na forma de opções eleitorais no interior do campo de apoio ao governo Lula.

O que se pretende destacar com estes elementos é que, a partir de 2003, a trajetória do PT passa a ser fortemente condicionada pelo governo. Um dado aparentemente banal, mas que chama a atenção, por ser o PT um partido de massas. É o fato evidente que houve redução da atividade militante após a vitória eleitoral de 2003. Este é um elemento preocupante aja visto seu perfil. Na realidade, já ao longo dos anos noventa, a democracia interna original começou a sofrer uma inflexão. Os Núcleos de Base foram paulatinamente se esvaziando, enquanto a agenda institucional ganhava vulto. Na medida em que o partido somava novas vitórias eleitorais, boa parte da militância foi absorvida pelos cargos de governo.

Passando ao plano da atuação parlamentar e sua relação com o movimento social, o PT é reconhecido como um partido altamente coeso e disciplinado (KINZO, 2005), os parlamentares sempre tenderam a votar de acordo com as orientações partidárias, passando estas às mãos do governo, a ação do partido altera sua substância. Nada de diferente do que ocorreu com o PSDB após alcançar a presidência, mas se tratando de um partido de massas, plural e com forte capilaridade nos movimentos sindical, popular e social, em seu novo momento, o PT deixava de canalizar demandas sociais para passar à condição de disciplinador dos movimentos. Associando este traço à forte associação entre os agrupamentos sindicais com aqueles existentes dentro do partido e à presença individual de lideranças em cargos de governo, tudo conspira para um novo panorama, no qual o grupo que encabeçava o Executivo Federal e que exercia a hegemonia no partido, passasse a orientar as organizações dos movimentos sindical, popular e social. Inversamente, a permeabilidade do grupo dirigente do partido e governo para com as demandas sociais permaneceram vitais para a manutenção da relação, entretanto, tal interação passa a ser desigual, cabendo mais ao governo estabelecer o horizonte do possível para os movimentos, que este influenciar aquele.

Conforme visto, o PT nasceu no contexto do autoritarismo, em oposição ao Regime Militar, daí se compreende a intrínseca objeção às instituições existentes à época. O partido foi contra a eleição indireta, votou desfavorável a Tancredo no Colégio Eleitoral e não subscreveu a CF/88. Mas após sua promulgação, as regras de competição ficaram claras criando as condições para a tomada de decisão estratégica da vocação partidária que foi se ajustando ao longo da década seguinte.

O regime político brasileiro, altamente concentrado na presidência sem dúvida influenciou a opção de focar na disputa pelo Executivo Federal. A ida ao segundo turno em 1989, reforçou a expectativa de que a vitória presidencial seria possível. O presidencialismo combinado ao multipartidarismo criava um ambiente pouco promissor para partidos de esquerda, uma vez que reforçava a necessidade de acordos bilaterais com outras legendas, condição pouco favorável a um partido progressista que divide espaço com uma constelação de outras agremiações financiadas pelo capital privado ou afinadas à interesses consolidados. A estratégia do PT considerava esta realidade na determinação de sua estratégia. O pressuposto do qual partia era o de que o alcance da presidência, o grande prêmio, seria a única perspectiva estratégica viável para realizar uma plataforma alternativa. Neste caso, a concentração de poderes no Executivo federal era considerada mais favorável que um regime que exigisse formação de maioria parlamentar para constituir governo, o que no cenário de

dominância de centro direita tornava o governo progressista virtualmente impossível. Este prisma explica a defesa que fez do presidencialismo no Plebiscito de 1993. Nas condições do sistema político brasileiro, obter a maioria parlamentar era virtualmente impossível, não havia um campo progressista suficientemente robusto e afinado com uma agenda comum para alcançar maioria parlamentar, condição imprescindível no caso dos regimes parlamentaristas. Eleger Lula presidente se tornou a principal alternativa de chegada ao poder, cenário que se tornava realista, especialmente após sua bem-sucedida candidatura em 1989.

De acordo com Kinzo (2005), ao longo de suas primeiras duas décadas de existência, o PT conseguiu se diferenciar das demais agremiações por ter se firmado como um legítimo partido de massas, fortemente organizado e nitidamente identificado com a esquerda. Além disso, exerceu protagonismo na oposição ao governo FHC, um dos fatores que explicam seu êxito eleitoral em 2002 dada a baixa popularidade do presidente saínte. Não obstante, as regras em vigor tornaram o ambiente institucional político hostil à esquerda, a consolidação no imaginário dos eleitores de que o PT e Lula representavam uma autêntica alternativa ao projeto em curso, atraía não apenas eleitores progressistas, mas também importantes setores das classes média e empresarial ambiciosos por mudanças.

As principais organizações dos movimentos popular e sindical deram sustentação política e social ao PT por mais de duas décadas e mantiveram sua posição de apoio no contexto das eleições de 2002. As resoluções do 8º Congresso Nacional da CUT são iniciadas com a afirmação de que para alcançar o socialismo era preciso adotar como objetivo estratégico o apoio ao projeto de governo democrático-popular. Desde 1989, ficara com Lula objetivando ver realizada uma primeira etapa de mudanças, potencialmente realizadora de uma nova hegemonia à esquerda. A justificativa se encontra na máxima de que seria imprescindível acumular forças em todas as esferas para, de um lado, derrotar o neoliberalismo e, de outro, tornar viável o projeto socialista. Vez eleito, declarava a CUT, Lula e o PT contariam com seu apoio pontual para realizar os compromissos de classe assumidos (CUT, 2003a).

As expectativas em relação ao governo Lula podem ser assim resumidas:

Em 2002, a CUT deliberou pelo apoio à candidatura Lula, considerando que ela representava os anseios da maioria da sociedade brasileira, em particular dos trabalhadores, assim como a possibilidade para uma sociedade mais justa, igualitária e democrática. Expressa a crença na viabilidade da vitória de Lula e no potencial de um projeto político pautado por mudanças capazes de resgatar a dignidade e a auto-estima da população e dos trabalhadores brasileiros, com crescimento econômico e distribuição de renda, mais empregos, proteção social e resgate da cidadania, ampliação da democracia e da participação popular (CUT, 2003a p. 2).

Soma-se também a expectativa em realizar reformas estruturantes e conquistar a autonomia frente ao imperialismo. Segundo as resoluções do mesmo Congresso (CUT, 2003a), a entidade esperava uma ruptura total com os organismos do capitalismo internacional, o controle dos fluxos financeiros especulativos, reversão dos processos de privatização, da autonomização do BC e que houvesse reorientação no Mercosul. A Central também exigia que, na base da estratégia de crescimento econômico, fosse incluída a recuperação e a manutenção do valor real do salário mínimo nacional.

Um dos pontos nevrálgicos da plataforma de governo proposta pela CUT desde 1989, era a reivindicação de uma política de redistribuição da renda que proporcionasse inclusão social. Para tanto, requeria uma reforma do sistema tributário que alterasse sua natureza tornando-o mais justo. O imposto de renda progressivo era requerido para desonerar os trabalhadores e fazer recair sobre o lucro, principalmente do setor financeiro especulativo, maior responsabilidade na sustentação das políticas públicas. Ao lado, a política de segurança alimentar figurava dentre outras políticas sociais de promoção de direitos de cidadania, tais como trabalho, educação, saúde, previdência social pública, moradia, entre outros (CUT, 2003a).

Após a eleição de Lula, a CUT avaliava a necessidade de incidir sobre os rumos do governo rejeitando um alinhamento automático. Entretanto, se mostrava compassiva com as contradições e tensões internas do governo, entendendo que se trataria de um governo “em disputa” com os capitalistas. A caracterização é de que os rumos do governo Lula dependeriam em grande medida da capacidade de mobilização do movimento sindical e popular. Entretanto, era sabido que o presidente sofreria pressões do conservadorismo no sentido de orientá-lo a pactuar com a continuidade do projeto derrotado nas urnas ou pela sabotagem direta.

Na contramão das possibilidades auspiciosas, a Central reconhece que a pressão das forças de direita e a crise que vicejava nos planos nacional e internacional, a necessidade de alianças políticas e a imporiam limites à ação do governo. Em uma sentença: Em síntese: as esquerdas elegeram o presidente, mas não tomaram o poder político; o neoliberalismo foi derrotado eleitoralmente, mas não foi aniquilado (CUT, 2003a, p.4).

Nem a postura voluntarista que desconsidera a realidade, nem capitulação passiva ao que o governo decidisse fazer; nem oposição, nem apoio incondicional (CUT, 2003a). A CUT ainda se dispunha a participar dos espaços de negociação com outros atores sociais sempre que o governo requisitasse, abrindo espaço para o estabelecimento de “pactos sociais” apesar de negar textualmente a disposição de fazê-lo.

Quando foi eleito, Lula carregava enorme expectativa de mudanças estruturais que alterassem a concentração de renda e ampliasse direitos. Consequentemente, o presidente deveria administrar um delicado equilíbrio, de um lado, corresponder às expectativas progressistas e, de outro, reunir condições refrear a pressão sistêmica que buscava impor uma orientação econômica avessa da pretendida pela plataforma histórica do PT. Dificuldades adicionais derivavam do fato de que as instituições desfavoreciam a hegemonia de esquerda no Congresso, tornando imperiosa a realização de compromissos políticos com forças heterogêneas. O presidente precisava manobrar, trafegando por forças antagônicas a fim de garantir a governabilidade, atendendo ao mesmo tempo interesses expressamente conflitantes.

Nas resoluções do 12º Encontro Nacional do PT (ENPT), o partido já revelava o que pretendia, supostamente antecipando algumas das manobras que seriam necessárias, mas sem ter clareza de exatamente quais pressões teria que enfrentar. Como se pode verificar abaixo, sua pretensão era associar medidas de reforço ao mercado com políticas sociais inclusivas:

A materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só será possível se as medidas redistributivas adotadas forem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientem para um amplo mercado de consumo essencial de massas. Por isso, os programas de investimento nos setores sociais devem ser concebidos como verdadeiros vetores de crescimento e transformação da economia (PT, 2001, p. 27).

As resoluções reiteram o compromisso dos encontros anteriores com o combate a fome assim como determina assegurar a capacidade do Estado “de dispor de parcela do excedente econômico para que possa financiar políticas sociais e de desenvolvimento” (PT, 2001, p. 16). Além disso, afirma o propósito de promover a inclusão de 53 milhões de brasileiros, renegados à condição de subcidadãos que sobrevivem em condições de extrema

precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna (PT, 2001).

Portanto, na base da estratégia estava à disposição de reforçar o Estado, impulsionar o crescimento econômico e tornar a distribuição de renda um componente da estratégia, não uma agenda apartada. Entretanto, já na campanha eleitoral, a pressão sistêmica se exacerbou, obrigando o candidato a se aproximar da política econômica em vigor à época.

Quando a candidatura de Lula alçou a vanguarda nas pesquisas eleitorais, em meados de 2002, houve forte reação no mercado financeiro. A pressão sistêmica se expressou nas declarações de eminentes figuras do mercado em desfavor do PT, o dólar subiu e a bolsa de valores despencou. Na verdade, tratava-se da conjunção de complicações na condução econômica da equipe de FHC com a ansiedade quanto ao que pretendia Lula. Chamaram à época o fenômeno de “risco Lula”. Para demover a resistência e demarcar compromissos, a equipe de campanha publicou na época um documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro” (PT, 2002b) no qual afirma o compromisso do então eventual governo Lula com os aspectos mais substantivos da política macroeconômica praticada no segundo mandato de FHC.

O documento é iniciado com um chamado: pacificar o país. Expressa o compromisso com todas as classes, exaltando a adesão de “parcela significativa do empresariado” à candidatura. O apoio heterogêneo torna-a mais ampla que a candidatura do campo (democrático-popular) ou de classe (trabalhadora), diferentemente, esta é definida como uma “vasta coalizão”. A reforma tributária, buscava agora “desonerar a produção”, não mais distribuir renda, por meio da progressividade da alíquota. Cita o compromisso com reformas previdenciária e trabalhista, sem apresentar o conteúdo, fazendo pairar dúvidas com relação ao compromisso assumido pelas plataformas eleitorais anteriores, tal como a redução da jornada de trabalho para 40 horas. Enfatiza o combate à pobreza conferindo-lhe os contornos de prioridade. Segundo o texto, o meio para se alcançar os objetivos de desenvolvimento e justiça social é um grande acordo conformador de um novo “contrato social”. E para evitar o aprofundamento da crise, se dispõe a dialogar com todos os segmentos da sociedade. E anuncia, textualmente, o compromisso em “honrar os contratos”. Portanto, nada mais de ruptura com o FMI ou com a dívida externa, no lugar, a sugestão é negociar. Compromete-se com a estabilidade, com o equilíbrio fiscal e com o *superávit* primário; afirmando que a estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros (PT, 2002b, p. 5).

Os poderosos interesses globais exerceram significativa influencia não apenas eleitoral, mas antecipando a disposição de afetar diretamente a capacidade do novo presidente governar. Entretanto, não apenas isso incentivava a mudança programática, também as contingências impostas pelas tramas relacionadas às alianças partidárias e a necessidade de obter receptividade dos grupos econômicos dispostos a financiar campanhas induziam reposicionamentos.

Conforme discutido no capítulo 5, as regras do sistema político brasileiro premiam as forças políticas conservadoras, sejam aquelas ligadas a interesses tradicionais ou ao capital. A distorção no quociente eleitoral permitia que a mesma proporção de votos garantisse a eleição de números distintos de parlamentares. Também como discutido no capítulo 5 este fato favorecia partidos com maior penetração em territórios mais pobres e historicamente dominados por interesses tradicionais, localidades nas quais verifica-se maior permeabilidade à operação de mecanismos de controle arcaicos. Consequentemente, a concentração urbana do eleitorado do PT (e, via de regra, da esquerda) bem como o fato de sua força estar fixada na região Sudeste, levaram o partido a ser prejudicado nas sucessivas disputas legislativas federais. Nas eleições que deram a primeira vitória a FHC, o PT obteve 12,8% dos votos, mas amargou 9,6% das cadeiras na Câmara dos Deputados, uma quantidade menor do que merecia dada a proporção de votos. O PFL, por sua vez, apesar de ter obtido 12,9% dos votos nas mesmas eleições, garantiu 17,3% de cadeiras. O PT teve apenas 9.448 votos a menos que o PFL, mas este, devido às regras eleitorais, conseguiu quarenta deputados a mais. Por menos de dez mil votos de diferença, o PFL emplacou 89 cadeiras contra 49 do PT. Conforme visto no capítulo 6, o PSDB, também foi prejudicado nas eleições de 1994, apesar de ter recebido mais votos que o mesmo PFL, elegeu apenas 62 deputados, portanto, menos que o PFL. Em 1998, o PT obteve a mesma proporção entre votos e cadeiras (cerca de 11,5%), mas o PFL manteve vantagem, conquistando com 19% dos votos 20,5%. Outro partido progressista, o PDT, foi prejudicado em ambas as eleições.

A distorção do coeficiente quando associada à alta fragmentação partidária cria impasses adicionais à esquerda na conformação de seu tamanho legislativo. O principal motivo para isso é que, quanto maior o número de legendas, mais difícil é a possibilidade de identificação entre eleitor e legenda o que prejudica a dimensão ideológica da disputa. Em um país marcado por terríveis dilemas sociais, a plataforma de mudanças constitui um ativo eleitoral potencialmente forte para a esquerda, a problematização de tal dimensão acaba gerando outro prejuízo. Simultaneamente, já como governo, a dispersão eleva o número de

partidos com os quais deverão ser negociadas as propostas, elevando as dificuldades para a aprovação de medidas que versem mudanças no *status quo*. Quanto maior o número de partícipes, menor é a chance de êxito de propostas de mudanças e maior é a propensão de que as coisas permaneçam como estão (favorece o conservadorismo).

Para verificar o peso da esquerda na Câmara é preciso selecionar as legendas que compõem este espaço no espectro político, o que não se pode fazer sem alguma dose de arbitrariedade. O Partido Popular Socialista (PPS), por exemplo, é originário do PCB, portanto, possui raízes à esquerda, entretanto, fez parte do governo FHC e tornou-se ao longo do tempo um forte aliado do campo formado por PSDB/PFL (DEM). Portanto, para efeito de mensuração do tamanho legislativo da esquerda, optou-se pela intercessão da autorreflexão (se o partido se considera de esquerda) com a condição de ter sido oposição à administração FHC, compreendido como um governo de centro-direita. Desta maneira, verifica-se que os partidos considerados ao mesmo tempo de esquerda e de oposição a FHC e que conseguiram conquistar cadeiras na Câmara dos Deputados na Legislatura de 1998 foram o Partido Verde (PV [1]), PSB (18), PDT (25), PT (59) e PCdoB (7). Portanto, das 513 vagas, apenas 110 foram ocupadas por este segmento. Na legislatura anterior, as mesmas legendas possuíam 108 vagas, o que demonstra que o tamanho médio da bancada de esquerda nas duas legislaturas ficou na casa dos 20%. Nas eleições de 2002, os mesmos partidos elegeram 151 deputados. Era presumível que em uma eleição, na qual a esquerda alcançou seu melhor resultado para o Executivo Federal tivesse tido uma melhoria considerável nas eleições legislativas. Conforme se pode constatar, mesmo que se avalie que o crescimento foi considerável, na perspectiva de sustentar um governo, não foi suficiente. Mesmo o PT tendo sido o partido mais votado para a Câmara e tendo eleito a maior bancada individual, a esquerda não conseguiu emplacar sequer 30%. Sua melhor marca no intervalo de tempo analisado foi na eleição de 2006, quando elegeu 163 deputados, pouco mais de 30%.

É perceptível um contínuo processo de crescimento, porém, devido a dispersão produzida pela fragmentação partidária, não permitiu que os partidos progressistas conseguissem sozinhos conformar a maioria na Câmara. No Senado a situação era ainda pior. A regra de três senadores por unidade, conforme visto no capítulo 5, consolidava o poder dos políticos das regiões Norte e Nordeste no Congresso.

Como, de acordo com as regras do sistema político vigente, o Senado opera como instância revisora da Câmara e vice-versa, qualquer presidente precisaria negociar com as forças de ambas as Casas as matérias de seu interesse. Este fato tornava inquestionável o fato



que dificilmente qualquer matéria poderia ser aprovada sem a prévia aquiescência do campo conservador. Os dados antecipam o cenário no qual deveria ser edificada a governabilidade após as eleições de Lula.

Além de dificultar a tomada de decisão favorável à mudança, o elevado número de *players* reforça o papel do financiamento eleitoral. Como discutido nos dois capítulos anteriores, para concorrer, cada candidato e partido precisam buscar aumentar sua capacidade de divulgação, investindo mais em propaganda, ou somar atributos, alguns dos quais dependem de recursos financeiros. Seja qual for o motivo, o fato é que a dispersão reforça o componente “orçamento de campanha” (SAMUELS, 2007).

O financiamento privado das campanhas eleitorais, tal como preconizado nas regras da legislação vigente a época induz à impregnação de interesses particularistas no processo de escolha dos ocupantes de cargos públicos. O capital, produtivo, do setor de serviços ou financeiro, por meios oficiais ou não (caso de “caixa 2”) tem grande importância no financiamento das campanhas eleitorais para cargos executivos e legislativos. Este fato acarreta um compromisso prévio entre gestores públicos e legisladores com determinados interesses privados. Conforme visto no capítulo 5, a interpretação de Samuels revela que:

O sistema brasileiro de financiamento fora de controle das campanhas (para todos os efeitos) tende a perpetuar o status quo, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de interesses novos terem voz nas instituições de representação no Brasil. O sistema atual também faz muito pouco para desencorajar o uso do caixa dois, mas reformas políticas viáveis poderiam ser usadas para reduzir a corrupção no financiamento de campanha (SAMUELS, 2007, p. 27).

A Tabela 2 demonstra os gastos de campanha e sua relação com a votação.

**Tabela 2: Contribuições (R\$)eleitorais declaradas 1994, 1998 e agosto/2002**

Ano	Candidato do PSDB	Lula (PT)	3º colocado
1994	77.259.290(FHC)	3.125.494	23.052.571(Quércia)
1998	66.363.204(FHC)	3.572.438	1.622.729(Ciro Gomes)
2002	18.177.712(José Serra)	26.589.234	1.411.265(Garotinho)

Fonte: Samuels (2007). Adaptada pelo pesquisador.

Com respeito à análise geral, a Tabela 1 evidencia a tendência de que os maiores gastos têm estreita relação com resultados obtidos nas urnas. Os candidatos mais votados foram aqueles que gastaram mais em suas respectivas campanhas. Entretanto, não se pode

afirmar a relação de causalidade sem o exame detalhado, em outras palavras, a ordem dos fatores, neste caso, não é evidente, sendo necessário descer ao detalhe para verificar se os maiores arrecadadores são vitoriosos por terem mais recursos ou se a presumível vitória estimula os financiadores a convergirem seus investimentos. De toda forma, conforme demonstra Tabela 1, mesmo desconsiderando os repasses financeiros não declarados, existe nexos na relação entre financiamento e vitória eleitoral, o que evidencia algum nível de compromisso entre políticos e o capital. Focando no específico contexto eleitoral de 2002, verifica-se que, em contraste com o que ocorrera em 1994 e 1998, Lula foi o concorrente que obteve a maior arrecadação. Segundo Samuels (2006, 2007), tal mudança é explicada pelo fato de que se tornou crível a eleição de Lula. Em setembro, quando se consolidava a possibilidade de vitória eleitoral do PT, o autor demonstra que houve ampliação nos volumes de contribuições empresariais, seguindo tendência crescente até alcançar o apogeu no segundo turno. A percepção de que seria eleito, fez os “investidores” convergirem seus recursos para o candidato da esquerda.

A análise do financiamento eleitoral explica o nexos prévio existente entre a candidatura Lula e setores do poder econômico. Tal realidade figura como um primeiro fator que interfere na consecução de uma plataforma autenticamente reformista, posto que as condições de interferência nos direitos de propriedade ficam duramente restringidas. A constatação de que a capacidade arrecadadora está associada à vitória eleitoral cria um dilema de difícil solução, pelo menos em favor a mudanças mais substantivas. Ainda que determinado candidato tenha inclinação a não atender aos interesses de seus financiadores, a percepção de que precisará de novos recursos para outras campanhas eleitorais no futuro, cria forte incentivo para a manutenção da aliança.

Possivelmente, percebendo que os condicionantes do sistema político exigiam alargamento em seu *hall* de alianças para além das fronteiras que delimitam a esquerda e, ao mesmo tempo, apresentar-se como alternativa tolerável para capitalistas e, portanto, em condições de atrair financiadores, os dirigentes do PT conduziram o partido desde 1989, a um duplo movimento: ampliar o arco de alianças e arrefecer posições radicais relacionadas, sobretudo, à área econômica. Em 1994, a candidatura Lula buscava se firmar como a alternativa “democrático-popular” ao projeto neoliberal iniciado por Collor. Tal campo era delimitado pela aliança com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), PPS, PCdoB, Partido Comunista (PC), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e setores do PV, PSDB, PMDB e PDT (PT, 1994b). Naquela época, o PT reavaliava sua caracterização sobre o

PSDB, passando da definição como um “campo em disputa” para “partido da ordem burguesa”. A candidatura de FHC foi caracterizada como conservadora, dada a aliança com o PFL e sua aproximação de outros partidos como o PP e PTB. Para o PT à época, o PSDB teria dividindo espaço como candidatura preferencial da burguesia com Orestes Quércia. Anos mais tarde, no 11º Encontro Nacional do PT (PT, 1997), o partido decidiu conformar um leque de alianças ainda mais amplas que o campo democrático-popular para em seguida, no 13º ENPT (PT, 2001) determinar a busca por alianças com todos os partidos do campo oposicionista a FHC. Em 1998, a proposta de coligação priorizava o PDT, que ofereceu como vice Leonel Brizola, e chegou a setores do PMDB. A ampliação do leque de coligações eleitorais alcança o arco mais amplo em 2002, quando se decide aliar-se ao Partido Liberal (PL).

A decisão tomada no 12º ENPT de ampliar o escopo de alianças, sob a perspectiva de reunir todas as forças antineoliberais, criou as condições para que a Direção Nacional batesse o martelo quanto a edificação de uma “ampla aliança” social e política. O PL possuía raízes na Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e era, historicamente, identificado com a direita, mas como na época, também se postava na ala oposicionista, a direção partidária justificou a composição. O primeiro objetivo tático era ser mais um fator de reforço à intenção de amenizar a figura do PT como partido radical. Entretanto, é razoável supor que tal decisão não pertencia apenas à dimensão da tática eleitoral, ela se estendia também à dimensão da governabilidade, posto que, na hipótese de vitória, era preciso montar a sustentação parlamentar fora dos limites da esquerda, ou mesmo da centro-esquerda. Além disso, a escolha de um empresário para o cargo de vice na chapa encabeçada por Lula, constituía um importante aceno aos capitalistas quanto a sinceridade de sua disposição de evitar a adoção de medidas que promoveriam mudanças radicais. José Alencar era proprietário de importantes indústrias e Senador eleito pelo PMDB.

Tal aproximação com partidos da centro-direita não ocorria sem inflexões nos compromissos firmados no programa eleitoral. Ainda em 2001, acompanhando a revisão da política alianças, o PT já flexionava a posição acerca da relação entre o Estado e o setor privado, bem como em relação à política econômica externa e interna. A postura estatizante sede definitivamente espaço para uma nova formulação, na qual o Estado passava a ser definido como regulador e coordenador da relação pública e privada. Ele deixava de ser sugerido como provedor para passar a desempenhar um “papel estratégico nas atividades de infraestrutura, financiamento, ciência e tecnologia” (PT, 2001, p. 17). A posição em relação à

dívida externa mantém a rota iniciada anteriormente, evoluindo de “calote”, para “renegociação”, embora seja introduzido o tema da auditoria.

Em 2002, deslocando-se ao centro do espectro político, o partido lançou a candidatura Lula coligada ao PL, além do tradicional aliado PCdoB, e também com o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e PCB. Pelo PSDB o candidato da situação foi o ex Ministro da Saúde, José Serra, contando com o apoio do PMDB, que compôs chapa indicando como vice, Rita Camata. No final da gestão de FHC, o PFL rompeu com o Planalto e não apresentou candidatura. PTB e PDT se aliaram ao PPS para apoiar Ciro Gomes, enquanto o PSB foi representado por Anthony Garotinho (aliado ao Partido Geral dos Trabalhadores [PGT] e Partido Trabalhista Cristão [PTC]).

Vitorioso no primeiro turno, Lula teve apoio do PPS, PSB, PDT e PTB no segundo e, ao final, foi apoiado também por parte do PMDB. O ex-operário conseguiu lograr a maior votação da história da república, mas a grande legitimidade popular que passava a gozar não poderia prescindir de apoio também na dimensão da institucionalidade política e, neste caso, o cenário não era muito favorável.

O PT elegeu 91 deputados, tornando-se a maior bancada na Câmara, seguido pelo PFL com 84, PMDB com 74 e PSDB com 71. Enquanto o PT aumentou em 32 o número de deputados, estes três partidos juntos perderam 58 cadeiras. As bancadas no Senado tiveram como principais mudanças a elevação de sete para 14 senadores do PT e a queda do PSDB de 16 para 11 e do PPB de quatro para um. Ainda que relativamente o PT tenha sido o partido que, individualmente mais cresceu, e a despeito do refluxo das principais forças políticas da direita, a coligação eleitoral de Lula (PT, PL, PCdoB, PMN e PCB) conquistou apenas 131 cadeiras na Câmara dos Deputados. Consequentemente, sem uma coalizão ainda mais ampla e de filiação ideológica heterogênea, seria virtualmente impossível avançar com sua agenda. Para alcançar uma concertação desta natureza o Executivo acomodou um extenso elenco de siglas em cargos, reeditando o *modus operandi* do presidencialismo de coalizão e teve de se submeter à imperiosa necessidade, já presumível, de evitar temas polêmicos, sobretudo aqueles ligados a direitos de propriedade.

A migração partidária que se seguiu à eleição de 2002 reforça a tese em tela, uma vez que evidencia o favorecimento das legendas de centro-direita que compuseram o governo. Considerando a coalizão de 2004, portanto, já sem o PDT e incluindo à coligação eleitoral o PTB, PPS e o PMDB, verifica-se que o PT perdeu dez deputados, PSB somou cinco e PV dois. Enquanto isso, o PL recebeu nove novos filiados, o PMDB cinco e o PTB 18. Se

considerados o somatório de deputados filiados a partidos à esquerda do espectro político, verifica-se que perderam mais deputados do que ganharam e que a migração da oposição para a base se deu, principalmente, por intermédio do PL, que na eleição já havia mais que dobrado sua bancada, e do PTB, cuja fidelidade era ao governismo mais que ao projeto de qualquer governo em particular, haja vista que compusera o Ministério de FHC e de outros.

Excetuando o último ano, quando Amorin Neto e Santos realçam ser sempre o pior resultado de qualquer administração, a proporcionalidade de distribuição de pastas ministeriais e tamanho da bancada legislativa registrou resultado médio mais satisfatório que de Itamar e, como previsível, Collor. Porém esteve sempre abaixo do de FHC, no mínimo e no máximo. A menor do primeiro mandato Lula foi de 0,51 e o melhor resultado foi 0,64, enquanto FHC registrou respectivamente 0,57 e 0,70.

Os impasses inerentes ao governo de esquerda no Brasil se desdobram em cada solução. Para ser eleito, o PT precisava ampliar o arco de alianças e atrair investidores. Para tanto, era inevitável flexionar sua plataforma, removendo itens polêmicos. Para obter governabilidade, era preciso se comprometer com os pilares macroeconômicos a fim de amenizar a pressão sistêmica. Dada a necessidade de majorar força no Congresso, era preciso alargar o arco de aliança eleitoral acomodando outras forças políticas na coalizão de governo. Todos estes movimentos produziam inexorável resfriamento da plataforma reformista, expelindo parte da base de apoio social, e o que trazia solução em uma dimensão, criava novos impasses em outra. Conforme discutido no capítulo 5 e de acordo com Amorin Neto e Santos (2003), quanto mais heterogênea é a coalizão de governo, menor é a coesão e disciplina no âmbito legislativo. Para compensar presumíveis deserções, mais partidos são necessários, o que a torna mais ampla, e, portanto, mais heterogênea e menos compactada ainda. Tendo tantos partidos em sua base, o governo precisa negociar suas propostas com um elenco mais extenso de posições ideológicas. Isso afeta a conformação de uma plataforma de mudanças mais substantivas o que afeta seu apoio social, tornando-o mais dependente ainda do apoio institucional. Outro componente realçado pelos autores é o índice de coalescência, ou seja, a da proporção de cadeiras ministeriais em relação a porcentagem das bancadas legislativas. Segundo eles, a coesão da base também depende da simetria entre as duas proporções. No caso do governo de esquerda, para acomodar mais partidos de perfil ideológico diverso, o presidente precisa desalojar ao seu próprio e afins, o que afeta as decisões setoriais.

Portanto, outro sintoma das dificuldades é o peso da presença do PT na esplanada dos Ministérios, superior à média dos partidos aos quais os presidentes anteriores eram filiados. Um dos motivos que explica tal discrepância diz respeito às dificuldades de articular seus propósitos com os interesses dos partidos aliados, o que levou, especialmente nos primeiros anos, o partido do presidente a dirigir diversas frentes de ação, confluindo ministérios estratégicos com outros postos de destaque, muitos dos quais criados à época, para dar conta de temas caros à base social do PT e relacionados, sobretudo, à promoção de direitos. Este peso majorado do partido do presidente afeta negativamente a coalescência, uma vez que, tendo dificuldade de aprumar bancadas e cargos no Executivo, o governo criava mais dificuldades para manter a coesão.

A base foi ampliada nos meses posteriores à posse devido à migração partidária que, como visto, “inchou” partidos da centro-direita. A troca de partidos favoreceu a coalizão de governo, mas não à fração progressista no interior da mesma. O apoio ao governo subiu no primeiro momento de 218 (42,5%) para 252 (49,1%), foi necessária a adesão do PPB e do PMDB para que o presidente alcançasse proporção maior que 50%. Com os dois, passou a ter o apoio de legenda de 370 deputados (72,1%). Como a disciplina era um desafio, a amplitude da base era justificável. Ao longo do primeiro mandato, Lula manteve o apoio fixo de quatro partidos: PT, PL, PCdoB, PSB. Depois que o PMDB, PTB e PV aderiram, não mais se descolaram até o final do primeiro mandato. Em 2004, PDT e PPS abandonaram a coalizão.

Lula montou seis composições ministeriais distintas entre 2003 e 2006. Tomando a relação entre Ministros e apoio nominal na Câmara, em 2003, o governo contava com 49,3% do total de deputados em sua base parlamentar e de 2004 a 2006, o apoio oscilou de 69% para 58,4% (proporção dos 2 últimos quadrimestres de 2006). Lula foi o presidente que fez a composição mais extensa na história da República Nova, chegando a ter nove partidos em seu ministério. A proporção de Ministro não ligados a partidos político foi a mais baixa desde 1985, sendo que o número de Ministérios nunca foi tão elevado (AMORIN NETO, 2007; FLEICHER, 2007) o que revela um governo altamente “partidarizado”.

De acordo com Amorin Neto (2007), Lula constituiu o ministério mais fragmentado da história do presidencialismo latino americano, batendo o recorde de Itamar Franco que levava sete partidos ao seu gabinete. Também se tornou a composição ideológica mais heterogênea até então, tendo representantes de tendências muito diversas no espectro ideológico. Na coalizão, estavam contemplados partidos muito distantes no espectro ideológico de acordo com a sugestão de Rodrigues (2009), abarcando do PPB, que o autor considera o mais à

direita, ao PCdoB, que considera estar posicionado mais à esquerda. Mesmo assim, é um governo no qual o partido do presidente ocupa um expressivo número de cadeiras na Esplanada do Ministérios, por isso revelando, um nível mais baixo de coalescência que outros presidentes, como FHC, por exemplo.

Segundo o modelo de Amorin Neto (2007) que estabelece a coalescência, a heterogeneidade ideológica e o tempo como fatores que explicam a capacidade do presidente de manter coesa sua base, Lula apresentava uma situação preocupante. Se comparado a FHC, o governo do PT possuía mais dificuldades de manter elevado seu nível de capacidade. A sorte do governo dependia de sua capacidade de contemplar “por dentro” e “por fora da agenda” às diversas forças políticas e sociais.

Considerando a estratégia econômica adotada e a centralidade da agenda social nesta, alguns autores delimitam as ações do governo Lula em duas fases. A primeira composta por parte do primeiro mandato, comportando os anos de 2003, 2004 e 2005, a segunda comportando os demais, de 2006 a 2010. Tratar o período Lula na perspectiva de duas fases, não significa admitir duas estratégias subjacentes ao mesmo governo. Diferentemente, trata-se de conceber que os cenários político e econômico impõem restrições ao leque de escolhas do Executivo que condicionava sua tomada de decisão, tendo as vezes que escolher por aquilo que não figura entre seus desejos preferenciais. Na prática, verifica-se que a postura financeiramente contencionista foi opção selecionada para arrefecer a pressão sistêmica; enquanto não houvesse superação de impasses relacionados à credibilidade externa, nenhuma iniciativa, verdadeiramente consequente, poderia ser adotada sem ter que enfrentar fortes retaliações.

Objeta-se que tenha sido a preferência, mas escolha necessária realizada em um leque restrito de opções por pelo menos três motivos: primeiro, o constrangimento que viviam os petistas governistas no Planalto e Legislativo resultante da contradição entre discursos quando oposição para quando tornou-se governo. É razoável supor que tal constrangimento era desaboroso e, portanto, se não foi evitado é por conta de que as opções eram restritivas demais para evitá-lo. Segundo, para não citar as óbvias críticas que tal postura gerava nos meios da esquerda militante e intelectual, basta dizer que produzia efeito concreto desfavorável à aproximação pretendida com o empresariado majoritariamente crítico à ortodoxia macroeconômica. Terceiro, confrontava a estratégia econômica preferencial proposta desde a campanha em favor da agenda desenvolvimentista.

Segundo Loureiro, Santos e Gomide (2011), a política macroeconômica restritiva resulta do “poder de fogo” do mercado financeiro que constrange todos os governos, mas sobretudo os que se financiam pelo endividamento público tanto externo quanto interno. Por meio da manipulação dos fluxos de capitais, os agentes financeiros impõem certos condicionantes que visam blindar seus interesses contra a ação política. Muitas vezes acusadas de “populistas”, as medidas que fogem do *mainstream* são interpretadas como uma indesejada contaminação política das boas práticas econômicas. O temor de que Lula efetivasse algo do tipo, gerou a elevação do “Risco Brasil”, travestido em 2002 como “Risco Lula”. Em contrapartida, como visto, a Carta ao Povo Brasileiro vinha anunciar a disposição de manter os pilares macroeconômicos do segundo mandato FHC, anúncio, porém, que carecia de efetivação prática já no anúncio da equipe que comporia o novo governo. Segundo Novelli (2010), os personagens selecionados para ocupar os postos na área econômica possuíam um perfil predominantemente ortodoxo, em sua maioria era composta por reconhecidos agentes do mercado financeiro. O presidente do BC, Henrique Meireles, havia sido presidente do Banco de Boston e havia acabado de ser eleito deputado federal pelo PSDB; os principais cargos do BC e do MF, por sua vez, continuaram a ser ocupados por quadros técnicos da PUC-Rio. O MF foi encabeçado pelo petista Antônio Palocci, que permaneceu no cargo até 2006, assessorado por eminentes figuras do “mercado financeiro”.

Segundo o autor, nomes importantes do PT que havia ao longo das décadas anteriores produzido as propostas que o partido apresentou nas eleições foram postos de escanteio em favor da nova equipe recrutada no mesmo “campo ideológico” de FHC. Segundo Dathein (2004), a postura adotada por esta foi liberal-radical, indício de que o marxismo teria sido substituído pelo pragmatismo. A explicação para tal mudança é fundamentalmente, segundo o autor, a tentativa de conquistar credibilidade junto ao mercado. Para o presidente, a equipe ortodoxa era fundamental para acenar a sua disposição de manter os contratos e demais compromissos macroeconômicos garantindo a credibilidade junto à comunidade financeira internacional para o governo de centro-esquerda.

A montagem da equipe foi a senha que antecipava a postura adotada nos primeiros anos do governo Lula. Dois documentos editados respectivamente em 2003 e 2004, pelo MF, apresentavam a opção ortodoxa: “Política econômica e reformas estruturais” e “Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo” (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011, p. 69). Estes determinavam que o regime macroeconômico se manteria assentado sobre a articulação entre as metas de inflação, independência do BC e política fiscal restritiva, voltada



à sustentabilidade da dívida pública. A autoridade monetária precisava agir de maneira independente, exclusivamente comprometida com a contenção inflacionária e o alcance de metas, sobretudo vinculadas ao gasto público. A premência continuava recaindo sobre a manutenção da estabilidade de preços. Iniciativas voltadas ao crescimento econômico e geração de emprego deveriam ser evitadas dado o diagnóstico corrente de que tais poderiam produzir pressão inflacionária. Neste arranjo monetário, o superávit primário assume a função de indicador de credibilidade para investidores (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Segundo Novelli (2010), as metas de *superávit* primário no governo Lula não foram apenas mantidas, como aprofundada. Enquanto a média de superávit obtido pelo segundo governo FHC foi de 3,6%, entre 2003 e 2006, a média do governo do PT foi de 4,5%. Destaca-se como ponto alto o fato da equipe econômica chegar a conceber zerar o *déficit* nominal, o que acarretaria medidas “penosas” a curto e médio prazos (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Ao lado, permaneceu a prática de altas taxas de juros. Em fevereiro de 2003, o BC elevou a taxa básica anual para 26,5%, e depois iniciou um paulatino e oscilante processo de redução até maio de 2005 quando foi fixada 19,75%. Segundo Novelli (2010), o gasto com juros foi praticamente o mesmo dos oito anos anteriores: média de 7,9% do PIB no segundo FHC e de 8% no primeiro governo Lula. O resultado obtido foi o pífio desempenho do setor produtivo que registrou taxas de crescimento inferiores a 2% (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

O ambiente contencionista enredou os gastos estatais. As restrições eram verificadas nas peças orçamentárias elaboradas pela equipe de Palocci de 2003 a 2005, enquanto as reformas apresentadas à época não se delimitavam das pretensões conservadoras. Duas delas foram a reforma da previdência (que será discutida adiante) e tributária. Esta última realizada em 2003 não objetivou alterar a estrutura regressista pré-existente. De acordo com Brami-Calentano e Carvalho (2007), seu foco recaiu sobre a administração das despesas públicas, não em relação à natureza da tributação. A PEC apresentada ao Congresso demonstrava o abandono dos objetivos distributivistas históricos do PT. No lugar da introdução de impostos progressistas, “a proposta se concentrou no aumento da receita e em incentivos à eficiência das empresas, além de ajustes na repartição de receitas entre União e os estados e municípios” (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007, p. 45). O único aspecto de mudança distributivista apontada pelo autor na EC 42 foi a desoneração dos produtos que compõem a cesta básica.

Como realçado por Paulani (2003), a contradição entre a postura adotada na oposição com o que efetivava no governo trazia evidentes custos políticos para a imagem do presidente e de seu partido perante seu eleitorado tradicional. Historicamente comprometido com outra agenda macroeconômica, as posições adotadas afastavam setores que apoiavam Lula e o PT. Sobretudo com relação a geração de emprego, no qual se havia firmado compromisso com a geração de dez milhões de postos de trabalho, não poderia ser retardado por muito tempo sob a alegada necessidade de obtenção de credibilidade com os investidores externos. O alardeado estado de “emergência econômico”, no qual se alegava o risco de fuga de capitais, crise cambial e a volta da inflação não conseguiria justificar indeterminadamente a adoção de medidas sociais efetivas de proteção ao trabalho.

Somente quando se alcançou o arrefecimento da pressão sistêmica e quando dilemas de ordem política se tornaram alarmantes, a partir de meados de 2005 e 2006, iniciou uma nova orientação que flexibilizava a política econômica até então adotada. Como resultado da conduta efetivada nos primeiros anos nesta área, o governo Lula alcançou o afrouxamento do “torniquete” financeiro efetivado no período de transição o que propiciou a adoção de medidas de ampliação da oferta de crédito, aumento real do salário mínimo, programas de transferência direta de renda, da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular investimentos e das medidas anticíclicas adotadas para fazer frente à crise internacional de 2008 (TEIXEIRA; PINTO, 2012). A mudança também foi reforçada quando o cenário internacional se tornou mais permissível a uma agenda alternativa. Além disso, acontecimentos de natureza política estimularam o Executivo Federal a mudar sua postura como se verá imediatamente abaixo.

Não foram poucas as “rebeliões” da base e a constante pressão por maior espaço em cargos do governo. O auge das dificuldades ocorreu com o escândalo do “mensalão” e para agravar as condições de governabilidade a base social de apoio se afastava. A derrota na disputa pela direção da Mesa da Câmara dos Deputados no início de 2005, e a repercussão causada pelo envolvimento de proeminentes figuras do partido e do governo no mensalão, o enfraqueceram a partir de maio. As eleições de 2006 aproximavam-se e a oposição via dificultar as chances de êxito do presidente na disputa pelo segundo mandato. Enquanto alguns quadros políticos chegavam a conspirar a antecipação do término do mandato Lula.

Como lembrado por Singer (2010), o PT mudou sem fazer uma revisão formal de posições, manteve seus estatutos e seguiu afirmando ser socialista. Simultaneamente, se tornou mais institucionalizado e lançou mão do pragmatismo corrente, próprio dos partidos

tradicionais, fato que se tornou público pelo escândalo que revelou sua adesão ao financiamento ilegal de campanha (“caixa dois”) e seus nexos com as contribuições empresariais. Cabe registrar que a ampla cobertura dada pela imprensa não revelava o problema do financiamento partidário por todos os ângulos, como prática difundida entre praticamente todas as forças políticas, mas como se fosse um artifício do PT para “comprar” a base de apoio. A abordagem eminentemente tendenciosa é reveladora quanto à relação que as empresas de comunicação possuíam com o governo. Nem estes empresários nem os capitalistas em geral tinham em Lula uma primeira opção de governo, da mesma maneira que as agências do capitalismo global mantinham-se vigilantes e desconfiadas. Entretanto, independente de exageros na divulgação do episódio, a situação descortinou o fato de que o partido havia, no mínimo, “se igualado”, o que contribuía para intensificar o processo de afastamento de parte de sua base de apoio tradicional, sobretudo na classe média, ao erodir a imagem do PT como partido ético.

Para reduzir as ameaças que colocavam em risco a reeleição e até a própria manutenção do mandato, uma opção do presidente era lançar mão de medidas populares que lhe garantisse amplificar apoio diretamente na sociedade. Assim, tornou-se premente um realinhamento na área econômica, assim como intensificar as ações voltadas para as regiões e segmentos nos quais o PT era historicamente menos votado. O objetivo era recuperar seu apoio social histórico e conquistar novas bases. Para tanto, o Executivo Federal percebia que era preciso tomar medidas que compensassem aquelas conservadoras que o igualavam ao governo do PSDB e que amenizasse a imagem revelada de partido pragmático. Ao mesmo tempo, o avanço sobre redutos conservadores tinha a vantagem de reduzir a força tanto de oponentes quanto de apoiadores à direita, relativizando o poder institucional de tais partidos no Congresso. Nesta quadra, a PFTR, sobretudo o Programa Bolsa Família (PBF), associada a orientação econômica de recuperação do poder de compra do trabalhador assalariado, ambas circunscritas pela estratégia voltada à constituição de um mercado de consumo de massas ocuparam lugar de destaque.

Przeworski (1989) tributa o compromisso da socialdemocracia europeia com as políticas sociais a dois motivos essenciais: de um lado, reconquistar o apoio operário, repellido por modificações programáticas; de outro, oferecer uma plataforma para setores populares fora da classe, com vistas a fortalecer-se. De maneira simétrica, Lula buscou desde utilizar a retórica do compromisso com a superação da fome como sendo uma forma de amenizar o choque das medidas conservadoras sobre sua histórica base de apoio. Dada a elevada carga

normativa que o tema possui, objetivava preservar os vínculos com as organizações sindicais e populares, apresentando-se como um presidente profundamente comprometido com o bem-estar dos menos favorecidos. Discurso reforçado pela sua própria biografia de retirante nordestino e operário pobre. Simultaneamente, ao efetivar melhorias no padrão de vida de segmentos de baixa renda, o governo seria capaz de ampliar apoio popular, penetrando em redutos eleitorais até então inóspitos ao PT.

Singer (2009) interpreta que as políticas sociais constituíram uma plataforma política dirigida intencionalmente para reforçar Lula no segmento mais pobre da sociedade. Segundo o autor, este realinhamento se evidencia na comparação entre os resultados eleitorais de 2002 e 2006: diferentemente da vitória no primeiro escrutínio, na reeleição, Lula obteve apoio majoritário dos eleitores do Norte e Nordeste e entre os segmentos de baixíssima renda, setores até então identificados com candidatos de direita. Para ele, tal empreendimento foi efetivado pela massa de recursos que foram investidos em programas sociais, sobretudo na PFTR que resultou no alívio à pobreza e na elevação do poder de consumo de milhares de pessoas. Como resultado, Singer avalia que foi edificado um fenômeno historicamente inédito, uma nova força, independente do PT, batizada de “lulismo”, e que se sustentava através da política social nos segmentos mais pobres.

Segundo Singer (2010), a novidade derivada do realinhamento social também fez o PT absorver novas características que o tornava mais próximo da figura de “partido de pobres”, possuindo traços parecidos com os do PTB do período pré-64. Tanto o PT quanto Lula perderam apoio da classe média e nos estratos de maior escolaridade e cresceram entre os eleitores de baixa renda e com menos tempo de estudo. Ao registrar crescimento ao longo do governo Lula, entre os mais pobres, o PT rivalizava com a posição até então pertencente ao PMDB. Entretanto, em termos comparativos, o crescimento de Lula foi muito mais expressivo do que de seu partido, o que se confirma no fato dele, como já dito, ter sido mais votado nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a bancada legislativa petista continuou majoritariamente composta por deputados do Sul e Sudeste (SINGER, 2010). Esta dinâmica explica, em parte, o fato de Lula ter se tornado “maior” que o PT. Enquanto ambos perdiam bases, Lula as recuperava com maior penetração nos estratos de baixa renda, enquanto o partido, a despeito de ter crescido neste segmento, manteve sua expressão ainda mais centrada nas regiões em que era tradicionalmente bem votado.

Rennó e Cabello (2010) diferenciam-se de Singer na análise do lulismo, ao avaliar o perfil dos eleitores do presidente em 2002, em 2006, os do PT e demais eleitores. Sua

conclusão é diferente da de Singer, no que tange à sugestão do realinhamento político-ideológico. Para eles o lulista “é um eleitor pouco informado politicamente e desatento a campanhas eleitorais, que não apresenta afinidades partidárias de qualquer tipo ou intensas rejeições a partidos, e tampouco, identificações personalistas fortes” (RENNÓ; CABELLO, 2010, p. 40). Portanto, trata-se de um eleitor “não alinhado”, que escolhe o voto pelas relações pessoais e avaliação retrospectiva, para o qual vale mais o desempenho do governo do que as questões ideológicas. Portanto, trata-se tão somente de um voto orientado pela boa avaliação da atuação precedente. Ainda segundo os autores, os petistas são mais identificados com Lula do que seus eleitores em geral.

Fleicher (2007), por sua vez demonstra que em 1994 e 1998, o voto do PT para a Câmara e o voto Lula possuíam forte correlação o que induz a concluir que, até então, os segmentos que confiavam em Lula, em geral, votavam no PT. Ele afirma que esta relação foi um pouco mais fraca na eleição de 2002 e praticamente desapareceu em 2006, demonstrando que houve uma substancial modificação no perfil do eleitorado. Territorialmente, a verificação da votação de Lula cruzada com a do PT, não deixa dúvidas, segundo o autor, de que Lula se tornou majoritário nas regiões empobrecidas aonde costumava não obter votos. O autor ainda afirma que é amplamente reconhecido que os programas sociais, bem como o acesso ao crédito, estabilidade econômica e aumento no nível de emprego, jogaram papel determinante nesta mudança.

Nas eleições de 2006, Lula (PT, PR, PCdoB) enfrentou o ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB, PFL, PPS). A oposição apostava que o envolvimento da cúpula do governo com a corrupção havia desacreditado a possibilidade de reeleição. Para recuperar posições perdidas e ampliar apoio, Lula recorreu diretamente ao povo, sobretudo, por meio dos programadas sociais. Ponto forte da plataforma apresentada naquele ano foi a caracterização de Alckmin como representação do regresso ao governo FHC e sua reeleição como continuidade das mudanças em curso. Dois temas se destacaram na campanha, privatizações e redução da pobreza. O primeiro, claramente voltada para os eleitores ideológicos do PT, avessos ao programa neoliberal imputado ao PSDB, o segundo voltando tanto ao eleitorado progressista, quanto aos pobres, beneficiados diretamente pelas iniciativas no campo social, sobretudo a PFTR. A vitória no segundo turno, demonstra que a agenda social produziu resultado eleitorais concretos seja qual for a caracterização do fenômeno lulismo ou mesmo sua objeção.

Nestas eleições, o PMDB recuperou a posição de maior bancada na Câmara, superando o PT. Este fato evidencia que o desgaste com a agenda ortodoxa, praticada no primeiro mandato, e o escândalo do mensalão recaíram mais sobre o partido que sobre o presidente. Também é um aspecto da realidade que reforça a tese de que o presidente passou a ter penetração eleitoral diversa da do partido. Como dito, diferentemente de Lula, o PT permaneceram concentrados em estados populosos do sudeste urbanizado. Consequentemente foi prejudicado pela regra eleitoral, pois obteve o maior número de votos, mas como foi prejudicado pela distorção que favorece estados menores, o PMDB obteve 14,57% dos votos contra 15,01%, não obstante elegeu nove deputados a mais que o PT.

O PMDB elegeu 91 deputados, seguido pelo PT que elegeu 82. PR, PSB e PC do B também ampliaram suas bancadas, tendo eleito 34, 27 e 13, respectivamente. DEM(PFL) e PSDB continuaram perdendo cadeiras, o primeiro obteve 62 e o segundo 63 cadeiras. Na comparação entre as eleições para o Senado de 2002 e de 2006 o PT, perdeu espaço, caindo de 14 para 11. Mesma tendência do PFL e PSB que caíram de vinte para 17 e de quatro para três, respectivamente. O PMDB, por sua vez, aumentou de 19 para vinte e o PSDB de 11 para 13. Tal como na primeira eleição, o governo seguiu atraindo parlamentares que se aproximavam pelas legendas de apoio ao centro e às direitas, a diferença é que desta vez, o PMDB se tornou objetivo preferencial.

Retomando o tema da política econômica, ainda em 2006, portanto, antes da eleição, os fatores ligados descritos, às contingências políticas e econômicas, determinam alterações de rumo. Após o refluxo na pressão sistêmica, o governo pôde revigorar a pretendida orientação desenvolvimentista. Era requisitado ousar mais para vencer as eleições e, no segundo mandato, aumentar o apoio popular a fim de contrabalançar a necessidade de apoio parlamentar de perfil heterogêneo.

Lula substituiu os diretores do BC e da Fazenda ligados à PUC-Rio e trocou Palocci por Guido Mantega. A partir de então, o MF passou a ser conduzido por economistas de formação não ortodoxa (NOVELLI, 2010), a nova equipe promoveu a modificação na estratégia que foi aprofundada no segundo mandato. Além disso, segundo Loureiro Santos e Gomide (2011), a nova liderança na Casa Civil exercida por Dilma Rousseff, a partir de 2005, contribuiu para a reorientação, uma vez que seu envolvimento na área econômica modificou o processo decisório, mais negociada com outros atores. A troca na direção do BNDES também conferiu maior legitimidade política para intensificar a orientação desenvolvimentista que se pretendia.

Na interpretação de Diniz (2011), após pelo menos duas décadas de retração, o debate sobre o desenvolvimento recuperou protagonismo a partir daquele momento. Desde o início dos anos oitenta, o foco do debate econômico no país recaiu sobre o problema da estabilização. Contudo, uma vez consolidado o plano real, a preocupação com o crescimento volta ao centro do debate. Neste contexto, a opção pelo reforço ao mercado interno ressurgiu como base para a acumulação e desenvolvimento, esta torna-se estratégia para expandir indústria e serviços, aumentar a competitividade, e, conseqüentemente, gerar postos de trabalho mais qualificados.

Cano e Silva (2010) avaliam que, como resultado da manutenção da política financeiramente restritiva, o crescimento econômico registrado em 2003 permaneceu medíocre, abaixo do alcançado por outros países comparáveis ao Brasil. A desvalorização cambial realizada ainda no final do governo FHC contribuiu para zerar o *déficit* comercial de manufaturados naquele ano, mas devido ao fato da política monetária refrear a demanda doméstica, o principal estímulo para a expansão da produção industrial permaneceu sendo o comércio exterior, aquecido pela demanda chinesa. Segundo os autores, ainda no início do governo, uma inovação foi a suspensão do veto à política industrial que se verifica na elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), constituída por 57 medidas distribuídas em 11 programas. Para sua efetivação, esta exigia a reorganização da burocracia e dos espaços de formulação e implementação de política industrial esvaziados ou desmontados na década de noventa.

Ao longo do primeiro mandato, buscou-se desonerar investimentos, produção e exportações; as alíquotas de IPI foram zeradas para bens de capital; houve estabelecimento de isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando tributos aos primeiros. Além disso, foram realizadas alterações na legislação e medidas específicas foram adotadas para as micro e pequenas empresas, sobretudo, linhas de financiamento por intermédio do BNDS e da Caixa Econômica Federal (CEF).

A despeito das inovações, a combinação entre a política macroeconômica ortodoxa com a PITCE criou um paradoxo desfavorável à política industrial. Sob as amarras da austeridade financeira, não foram alcançados resultados tão promissores em termos de crescimento industrial e fortalecimento da inserção internacional, a despeito do bom desempenho individual de algumas empresas.

Cano e Silva (2010) dividem a política industrial no segundo governo Lula em duas etapas: a primeira se estende até maio de 2008 não se diferindo muito do primeiro mandato,

tendo sido mantida a rota de ação já iniciada e tendo preparado aquilo que viria a ser a segunda fase do PITCE, que objetivava dentre outras coisas, aprimorar a articulação com outras políticas do governo.

Finalmente, em 2008, é lançado o novo programa de promoção à indústria, com objetivos mais pretensivos e disposição realista de efetivação. Denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) a novidade envolvia medidas nas áreas tributária/fiscal, financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico. Seu propósito era a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, dentre outras medidas, o programa realizou uma ampla desoneração no setor produtivo. Perseguindo um escopo mais amplo e transversal, a nova política contemplou 24 setores da economia por meio de três grupos de iniciativas. A PDP teve como um dos suportes mais importantes o BNDES, que agilizou e desburocratizou financiamentos. Além disso, houve avanços consideráveis na adequação de instrumentos e capacidade de coordenação das iniciativas (CANO; SILVA, 2010).

Mansueto (2011), por sua vez, discorda que a PDP tenha representado uma autentica retomada da agenda de desenvolvimento industrial, uma vez que, segundo ele, a nova política foi reativa e baseada em uma visão pragmática com propósito de obter apoio político do empresariado, posto que diversos setores foram contemplados ao invés daqueles que pudessem ser considerados estratégicos e que, portanto, consubstanciaria um consequente plano de desenvolvimento. Sintoma da dissintonia é a manutenção da agenda financeira restritiva. Cano e Silva (2010) concordam que as metas propostas foram afetadas pela contradição entre as iniciativas de indução de exportações e as políticas monetária e cambial. Outro fator que impediu o alcance de metas foi a crise internacional que produziu retração dos mercados de consumo e impôs diminuição de investimentos (CANO; SILVA, 2010). Se por um lado a crise prejudicou o alcance de metas, por outro desdobrou-se na reorientação das agências do capital internacional. Houve mudança no roteiro neoliberal advogado pelas agências internacionais, para Barros e Souza (2010), na nova conjuntura o Estado tomou papel central na gestão econômica, em que foram incorporadas metas sociais inclusivas.

A crise de 2008 apresentou ao mundo os limites do *mainstream* dominante desde os anos oitenta. Fagnani (2011) concorda que ela reforçou a tendência de aumento intervencionismo econômico devido à importante modificação no ambiente internacional produzida. A partir de então, criou-se um clima mais favorável à opção pelo reaparelhamento estatal, o cenário político e ideológico se tornou mais permeável à opção pela intervenção do



Estado na regulação econômica, uma vez que as agências multilaterais foram levadas a reconhecer os limites das orientações oferecidas pelo Consenso *Washington*. Já para Teixeira e Pinto (2012), a crise teria reduzido a influência do setor bancário-financeiro, o que não significa ter sido substituída por outra fração de classe, o que conferiu ao Estado um lapso de autonomia perante as forças do capital. Segundo Jardim (2013), a crise de 2008 abalou a confiança no modelo neoliberal e trouxe Keynes de volta, tendo engendrado a recuperação do lugar do Estado como promotor do desenvolvimento.

Além da retomada da participação do Estado na condução econômica, a nova fase determinava ampliação da oferta de crédito que, articulada com a política de aumentos reais do salário mínimo e a política de transferência de renda reforçavam o mercado interno. Enquanto no plano externo, a reorientação da política de comércio exterior visava a ampliação e diversificação das exportações brasileiras, a nova orientação imprimiu a busca pela redução da volatilidade externa, o reforço à posição diplomática mais independente no plano global e o aquecimento da economia interna pela intervenção estatal. Segundo Filgueiras et al. (2010), o cenário internacional favorável e a melhoria das contas externas do país teria sido um motivo particularmente importante para que o governo Lula transitasse da política macroeconômica herdada do segundo governo FHC para um “novo consenso”, alicerçado no crescimento com distribuição. Almeida (2011), por sua vez, julga que não houve alteração no padrão de política industrial verificada no período anterior. Segundo o autor, a estratégia adotada foi ambígua, sendo realizado aumento na oferta de crédito para empresas já competitivas. Um resultado foi a incapacidade de inovar, outro foi reforçar a estrutura produtiva já constituída além de manter a inserção internacional nos moldes do período progressivo.

Independente da controvérsia acerca dos efeitos diretos na economia, destaca-se que a nova estratégia revela uma nova sinergia entre as agendas econômica e social. Tal reorientação tem sido denominada novo-desenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo, variando segundo as preferências de estudiosos do tema. Segundo Oliveira e Mandarino (2012), ambas constituem duas variantes do mesmo neodesenvolvimentismo; fenômeno que emerge em oposição à agenda neoliberal, à ausência do Estado, ao rentismo e a abertura desmesurada dos mercados.

Para os autores, o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo realizam abordagens não antagônicas, mas divergentes quanto as prioridades para alcançar o crescimento econômico e produzir melhorias sociais. Enquanto o primeiro enfatiza o aspecto

macroeconômico como o controle do câmbio, a ênfase na poupança e a inserção externa independente, o segundo realça o fortalecimento do mercado interno, o consumo de massas e coloca no primeiro plano a preocupação com o social.

De acordo com eles, o novo-desenvolvimentismo, diferentemente do velho nacional-desenvolvimentismo, é sintonizado com o capitalismo financeiro, o que se evidencia na centralidade do objetivo de preservar a estabilidade monetária e financeira além de não questionar a estrutura produtiva e de propriedade em vigor. Oliveira e Mandarino (2012) avaliam que, ao deixar a natureza da estrutura produtiva em segundo plano, não apresenta uma estratégia consequente de reversão do processo de desindustrialização. Da mesma forma que ao negligenciar a estrutura da balança comercial, focando exclusivamente em seu saldo, preocupa-se apenas com o aumento da poupança interna e com isso aceita e até reforça a dependência em relação às *commodities*. Desta maneira, os autores registram que por esta variante se restringir a agenda macroeconômica, perde a capacidade de avaliar satisfatoriamente as potenciais mudanças estruturais internas e acaba colaborando para reforçar deficiências e desigualdades.

Ainda de acordo com Oliveira e Mandarino (2012), o social-desenvolvimentismo é o que pode ser mais satisfatoriamente vinculado à experiência do governo Lula. Tendo um perfil mais prático que conotação teórica, esta engendra uma nova dinâmica de acumulação que realça a preocupação com o social, pondo-o como um de seus eixos fundamentais. Tem como objetivo acelerar o crescimento associado à elevação do rendimento médio dos trabalhadores e promover distribuição por meio de políticas sociais. Sua dinâmica é fundada no propósito de ensejar um círculo virtuoso que parta do aumento da massa de rendimento das famílias, via aumento salarial e políticas sociais, o que alavanca consumo popular, “esquenta” o comércio e induz novos investimentos produtivos. Novos investimentos tendem a fomentar progresso técnico, elevação da produtividade e melhoria de competitividade, base para nova alavancada de rendimentos. É isto que se pode definir como crescimento baseado na constituição do mercado de consumo de massas.

Segundo Pochmann (2011), as ações que impulsionavam o mercado de consumo de massas são a elevação dos investimentos estatais em infraestrutura e energia, com reforço das empresas e bancos estatais; recomposição de postos e salários do serviço público; e criação de novas empresas públicas. Fatos que realçam a recuperação da capacidade de ação do Estado como componente fundamental da nova estratégia. Retomando o papel de indutor de crescimento, na estratégia social-desenvolvimentista cabe a ele o investimento em

infraestrutura econômica e social e a redução da vulnerabilidade externa. Segundo os autores, o Estado retoma o protagonismo, intervindo, regulando e planejando, além de buscar o protagonismo internacional (OLIVEIRA; MANDARINO, 2012).

Para fazer frente aos efeitos da crise de 2008, o governo adotou diversas medidas anticíclicas que intensificaram o crescimento e a geração de emprego e renda (POCHMANN, 2011). De acordo com Fagnani (2011), o crescimento do PIB entre 2006 e 2010 foi bem maior que a média do período anterior. Paralelamente, entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu de 12,4% para 5,7%, houve grande expansão do emprego formal, o rendimento médio do trabalhador subiu 18%, assim como cresceu o rendimento calculado por família. O governo pactuou o cálculo para o reajuste do salário mínimo que trouxe robustez para a recomposição da renda já em curso, beneficiando os trabalhadores ativos e inativos. Ao lado, assim como ocorreu para as empresas, o sistema de crédito se alargou também para pessoas físicas, atingindo setores populares até então excluídos.

Neste contexto, os programas de transferência de renda, notoriamente o Bolsa Família, ocuparam um lugar não apenas na agenda social ou na estratégia de sustentação política, mas também compõe o plano de desenvolvimento econômico. Eles se inserem como parte integrante da proposta de incorporar ao mercado de consumo todos os estratos da sociedade. A PFTR superou seu propósito imediato de promover melhoria nas condições de sobrevivência de milhões, mais do que isso, ela evidenciou as possibilidades do crescimento apoiado no mercado interno e na expansão da demanda agregada.

As transferências de renda mediante o programa Bolsa-Família, aliadas aos aumentos reais no salário mínimo (outra opção consciente) e à expansão horizontal do crédito igualmente ajudaram a estruturar um mercado de consumo capaz de dar sustentação ao ciclo de crescimento. O início da caminhada para uma redução consistente da desigualdade foi, assim, o fator que permitiu compor um novo e benigno cenário de crescimento para a economia nacional (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 31).

Na nova conjuntura na qual o governo buscava constituir o mercado de consumo de massas, manteve os pilares macroeconômicos herdados de FHC – valorização cambial, superávit primária e juros altos. Entretanto, realizou inflexões em favor do crescimento industrial. Por exemplo, já a partir de setembro de 2005 iniciou a redução contínua chegando a 13,25% em dezembro de 2006 (NOVELLI, 2010), depois continuou reduzindo até concluir o governo com uma taxa de 10,75% em dezembro de 2010. Para Loureiro Santos e Gomide

(2011), a adoção da agenda desenvolvimentista se deu sem haver choque com os imperativos ortodoxos. Não houve perda do equilíbrio fiscal, a inflação continuou sob controle e os superávits permaneceram crescentes.

Segundo Jardim (2008), ao longo da década de noventa algumas das categorias profissionais mais bem organizadas no Brasil passaram a ter como uma de suas prioridades a constituição e fortalecimentos de fundos de pensão. O autor destaca bancários, eletricitários, telefônicos, petroleiros e parte da categoria metalúrgica. Além destes, também destaca lideranças de três das principais Centrais Sindicais que passam a reivindicar a criação de previdência complementar para seus associados, bem como a sua efetiva participação nos órgãos deliberativos. Para Jardim (2008), este fato explica uma mudança no comportamento da direção sindical que transita de uma posição de rejeição ao mercado para outra postura, que associa responsabilidade trabalhista à financeira. A justificativa ideológica para esta transição é a constituição de amparo aos trabalhadores e a “moralização do capitalismo”.

Parte dos dirigentes sindicais envolvidos com os Fundos passaram ao núcleo dirigente do governo Lula. O segmento era forte entre os bancários de São Paulo, de onde saíram Luiz Guschiken e Ricardo Berzoini, duas das figuras mais proeminentes da administração petista. O primeiro, antes já havia constituído uma empresa de consultoria no ramo e passou à secretaria de comunicação, o segundo veio a ser Ministro da Previdência tendo sido o condutor da reforma realizada na área, como se verá adiante. Estes e outros personagens integraram a agenda dos fundos à plataforma do governo que, como se verá, já admitia a previdência complementar. Os fundos eram apontados como instrumento de fortalecimento da economia nacional, por meio do qual poderia se objetivar o reforço da poupança doméstica e, associados aos FGTS e ao FAT, constituiria fonte de financiamento de longo prazo. A presença direta de figuras envolvidas com os fundos de pensão e a sinergia com uma agenda de investimentos, justificavam a força deste elemento que também aproximava o governo do sistema financeiro por meio de um mecanismo singular.

Desde 2003, os fundos já participavam das parcerias público privadas, de 2008 em diante intensificaram seu envolvimento no financiamento de projetos do governo, passando a investir maciçamente a partir de 2009, após a aprovação de lei que removiu entraves para que os fundos pudessem financiar as obras do PAC. A partir de então os fundos de pensão, especialmente Petros, Previ, Funcef, Valia e Cesp, diversificaram alocação de seus recursos financeiros ajudando a alavancar, além do PAC, diversos projetos do governo, como o “Minha Casa Minha Vida”.

Silva (2012) avalia que a associação entre o investimento produtivo e o fortalecimento dos fundos de pensão não possui coerência e, ao contrário, constitui um traço de ambiguidade, posto que a atração de capital para o sistema financeiro, na verdade, reduz a disponibilidade para investimento produtivo e social. Independente da “sinceridade” da proposta, constata-se a afinidade existente entre o reforço dos fundos com a agenda econômica do governo Lula.

Ocupando um lugar central na conformação do modelo de desenvolvimento pretendido, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado ainda em 2003 por meio da MP nº. 103/2003 e regulamentado em Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, com o objetivo de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas de abrangência econômica e social. Era um organismo ligado à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), subordinada diretamente ao chefe do Executivo e composto por 12 ministros, pelo Presidente do BC e por noventa representantes da sociedade, selecionados entre capitalistas, trabalhadores, intelectuais, movimento popular e pessoas de reconhecimento público. Ao longo do governo Lula, foram editadas pela SEDES as Cartas de Concertação que delimitavam os objetivos estratégico do fórum e duas agendas foram elaboradas: a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC).

O propósito do CDES era produzir consenso em torno de temas de abrangência nacional e construir a concertação social necessária para a adoção de ações que impactariam diretamente as classes. Reiteradas vezes em seus documentos reconhecia a existência de conflito na sociedade e, embora afirmasse considerá-lo legítimo, julga ser deletéria a postura exclusivamente corporativa, uma vez que afeta a capacidade de articulação, de tal maneira a expressar sua preferência pela conciliação de interesses. De acordo com suas Cartas de Concertação, o Conselho materializa o desdobramento da aliança de classes que elegeu Lula e teria como objetivo central de promover desenvolvimento com inclusão social. Na terceira carta, sugere-se a conformação de um novo contrato social baseado no crescimento econômico, gerando emprego e distribuindo renda. Para tanto, objetivava a busca, pelo diálogo, de consensos entre grupos que compõem a sociedade civil sobre alguns temas que até então se encontravam polarizados em opiniões divergentes especialmente em relação às três reformas consideradas centrais na agenda original do CDES, as da previdenciária, trabalhista e tributária (SEDES, 2013).

Dentre as três, a única reforma realizada que pode ser considerada abrangente, foi a da previdência, como se discutirá adiante. Não obstante, Lucio (2012) julga que a produção do

CDES foi bastante intensa. Além das Cartas de Concertação e das Agendas, ele realça que diversos outros documentos foram produzidos sobre ampla gama de assuntos: moções, pareceres, relatórios, entre outros. O autor também chama a atenção para a cooperação internacional promovida. Segundo ele, além de introduzir uma nova cultura de diálogo, o “Conselhão” se posicionou sobre praticamente todos os temas de relevância ao longo do mandato Lula. Para Fleury (2013), o CDES retoma o desenho da relação Estado-sociedade pretendida pela CF/88 e verifica em suas regras de funcionamento o propósito de superar deficiências inerentes à democracia representativa, avançando no sentido de uma nova modalidade baseada na elaboração de consensualidade que denomina “democracia deliberativa”. Gomes e Nader (2012) julgam que o CDES contribuiu para a construção de governabilidade e formação de uma rede de governança que contribuiu em projetos voltados ao desenvolvimento, por meio da corresponsabilização de Estado e sociedade. Segundo as autoras, os debates que ali ocorreram foram importantes para o estabelecimento do elenco de medidas que deveriam ser adotadas no contexto da crise de 2008.

De acordo com Kunrath (2012), a experiência foi inovadora para o Brasil, mas no plano internacional, fóruns desta natureza são encontrados em diversas países, sobretudo na Europa. Na comparação com o caso Espanhol, a autora verifica a efetividade de organizações desta natureza, identificando neles a capacidade de efetivar consensos e contribuir na formulação das políticas para o desenvolvimento econômico e social. A autora pondera ainda que na relação entre os dois mandatos, no primeiro os debates foram mais intensos e que no segundo, na proporção em que as ações voltadas ao crescimento econômico se efetivavam, ele foi adotando um ritmo mais ameno. Em sua trajetória entre 2003 e 2010 ela distingue três fases, a primeira, época das cartas de Concertação, tido como período de aprendizado; a segunda de rearranjo e adensamento institucional e a terceira de elaboração de mecanismo de assessoramento ao governo na elaboração e monitoramento de políticas públicas.

Em contraposição àqueles que enaltecem as ações do CDES, Leher (2005) avalia que este organismo jamais ocupou lugar de destaque na engenharia institucional do governo. Exemplifica que, enquanto os conselheiros debatiam a reforma da Previdência, uma versão já havia sido entregue pelo governo ao FMI. Representando a literatura crítica de viés marxista, Guiot (2012) julga que as noções de “concertação” e de “diálogo social” se relacionam ao projeto de hegemonia alicerçado na ideia de superação dos antagonismos de classe. Para tanto, a noção de participação é resignificada com o propósito de promover o envolvimento da

classe trabalhadora na adoção de medidas que, em última instância, beneficiam exclusivamente o capital.

Em sua trajetória a CUT negou-se a participar de qualquer modalidade de “pacto social”. Foi assim com os governos Sarney, Itamar e FHC. Segundo as resoluções adotadas pela Central em cada uma dessas ocasiões, interpretava que sua adesão significaria perda de autonomia, incorrendo em se corresponsabilizar com a aplicação de políticas de arrocho contrárias aos interesses dos trabalhadores. Segundo sua visão, o consenso afeta a independência de classe e serve para bloquear a luta dos trabalhadores. Nas resoluções do 8º ConCUT a questão aparece da seguinte forma:

Historicamente, as tentativas de *pactos sociais* entre classes antagônicas, opressores e oprimidos, visam amortecer os conflitos e a capacidade de luta dos trabalhadores. O *pacto social* não é uma bandeira da CUT, que recusa a proposta expressa nas declarações do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), para o qual “empresários e operários terão que perder um pouco” e que “salários e preços devem ser congelados”. Para a CUT está fora de questão abrir mão de direitos e conquistas dos trabalhadores, ou deixar de utilizar os instrumentos legítimos de luta de classe, como a greve, diante de ameaças ou ataques patronais e das necessidades de luta por mais empregos, contra as demissões e por melhorias salariais (CUT, 2003a, p. 8).

Entretanto, com Lula, a Central apresenta-se mais tolerante com a modalidade de concertação sugerida. Não por acaso, ela participou do CDES, assim como outras Centrais Sindicais. Embora jamais admita como concertação, expressão reiteradamente utilizada nos documentos do CDES, em outra passagem a CUT afirma a disposição de participar dos espaços de negociação criados pelo novo governo com o objetivo de barganhar com outros atores sociais medidas que o Executivo se propunha a adotar.

“A participação e a representação de vários setores da sociedade em torno de uma mesa de negociações representarão mais um espaço para demonstrarmos que o ônus das crises sempre recai sobre os trabalhadores e o povo” (CUT, 2003a, p. 7).

O compromisso com o projeto político representado pelo governo Lula significa também incentivar e participar de um diálogo permanente com diferentes setores da sociedade, nos espaços abertos pelo governo, além de propor e reivindicar espaços e formas de participação, nas mais diversas áreas de interesse público (CUT, 2003a, p. 8).

Nas passagens, a Central se refere não apenas ao CDES, mas aos demais conselhos, conferências e outros fóruns constituídos a partir de 2003. A adesão a participação em tais espaços é interpretada por alguns autores como adesão da CUT ao formato de “pactos sociais”. De forma que, apesar de negar textualmente, a CUT teria inovado na disposição de fazê-lo no contexto do governo Lula e o CDES figura como a instância concreta na qual se objetivava praticar a concertação.

A estratégia da concertação e do consenso, foi a estratégia do governo Lula de firmar compromissos em torno de uma agenda comum, entre organizações de trabalhadores e capitalistas. Pretendia-se remover vetos potencialmente interpostos por atores sociais e conquistar a adesão, inclusive da oposição, no processo de formulação de suas políticas, sobretudo aqueles em que tratava de temas polêmicos. Esta pode ser tratado como uma nova forma de corporativismo *sui generis*, somente possível devido à natureza da relação existente entre o PT e as organizações dos movimentos popular e sindical.

Como afirmado, a única reforma polêmica que foi objeto de apreciação pelo plenário do CDES e posteriormente aprovada no Congresso Nacional foi a da previdência, como se verá em seção específica. A reforma trabalhista, por sua vez, foi intensamente debatida, mas jamais se tornou proposta consequente de legislação. A mesma situação da reforma sindical, cuja única modificação de considerável impacto, foi a regulamentação das Centrais Sindicais que passaram a ser legalmente reconhecidas tendo acesso a parte dos recursos do imposto sindical. Cabe registrar a posição contrária da CUT sobre o tema.

Os motivos que explicam o “abandono” da agenda de reforma trabalhista e sindical não têm a ver com o fato de inexistir consenso, também a proposta de reforma da previdência, tal como apresentada ao Congresso, jamais foi consensualizada. Na verdade, dois motivos explicam o abandono desta: primeiro, não produzia vantagens para o governo que fossem capazes de superar o desgaste, dada a correlação de forças no Congresso, e no próprio CDES, provavelmente ela impor limitações a atividade sindical, o que ocasionaria novas críticas ao presidente, possivelmente divulgadas como “traição” em relação à própria história. O segundo motivo foi o tempo, ou seja, possivelmente o governo teria interesse em aprovar uma reforma trabalhista como parte do *hall* de concessões ao capital que nos primeiros anos o “apertaram”. Mas como a pressão sistêmica arrefeceu e vistosos acontecimentos políticos de 2005, não haveria condições do presidente encampar uma agenda restritiva na área trabalhista. As mudanças no sentido de retomar apoio social eram incompatíveis com a retirada de direitos. Na realidade, o que se processou foi o contrário, no intervalo 2006-2010, ampliou a



regulamentação e instituiu uma política de valorização do salário mínimo como se verá adiante.

Além de resolver dilemas de apoio popular conforme visto acima, Przeworski (1989) também identifica na agenda social o alicerce do compromisso político entre trabalhadores e capitalistas. No Brasil, o acordo de classes foi montado na acomodação das pautas distintas no mesmo conjunto de ações do governo. De um lado, os trabalhadores apoiaram o aumento real do salário mínimo, que, além do benefício direto, incrementou as condições para a barganha nas demais campanhas salariais, a elevação no nível de emprego, que empoderou, via escassez, o vendedor da força de trabalho, bem como outras melhorias colaterais (acesso a outros programas, melhoria na remuneração previdenciária, etc.). Os empresários, por sua vez, foram beneficiados pelas medidas de proteção, crédito, desonerações e extensão substancial do mercado de consumo. Nesta chave, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social se situou como o espaço da construção dos acordos e meio, pelo qual, o governo pôde construir o pacto necessário para viabilizar seus propósitos nas esferas econômica e social. Da mesma forma, também as conferências se tornaram arenas privilegiadas para avançar nos propósitos de concertação nacional entre atores e administrações locais e regionais. A PFTR tangencia o acordo de classes, posto que atinge aos propósitos comerciais dos capitalistas e contempla a ansiedade reformista que sela a unidade entre organizações sindicais e populares e destas com o governo.

Outra realização foi a potencialização do microcrédito que é convertida em política pública voltada para a geração de trabalho, emprego e renda. O governo Lula realizou uma extensa concessão de microcrédito para a população de baixa renda. Segundo Miguel (2005), tal medida já havia sido efetivada em outros países como estratégia de combate à pobreza, sendo sugerida como prática recomendável pelo BM. Segundo o autor, medidas desta natureza se iniciam ainda nos anos noventa, no governo FHC, por meio da Comunidade Solidária. A diferença é que anteriormente o governo estimulava que entidades privadas ofertassem à população, enquanto que com Lula, esta passou a ser subsidiada pelo governo.

Em 2005 lançou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, coordenado pelo MTE. Segundo este, o microcrédito seria disponibilizado a uma taxa de até 2%, subsidiado por recursos do FAT. Seu objetivo era aumentar o acesso ao crédito e incentivar atividades produtivas de pequeno porte, por meio do qual objetivava-se gerar emprego e renda. Coerente com a estratégia de incentivar o crescimento com redução de

desigualdade, promovia a inclusão via mercado e se tornou uma política acessória de combate à pobreza (MIGUEL, 2005).

Oliveira e Mandarino (2012) afirmam que, apesar dos méritos em termos de melhoria de indicadores sociais, haveria dificuldade de sustentabilidade de longo prazo na estratégia social-desenvolvimentista. O crescimento não pode ser alicerçado pelo consumo de massas de forma duradoura, visto que a acumulação é comandada pelos gastos dos capitalistas em investimento e consumo. O aumento do investimento produz segurança para o setor privado alocar novos recursos. Com o aumento do investimento, eleva-se a arrecadação que permite ao governo realizar novos investimentos públicos. Entretanto, a taxa de investimento entre 2000 e 2011 variou timidamente de 16,8% para 19,29%. Números discrepantes em relação ao ano de 1990 quando a taxa de investimento era de 20,66%. Portanto, o investimento é apontado como “Calcanhar de Aquiles” da estratégia. Para reverter este quadro os autores apontam que deveria ter havido maior rebaixamento de juros o que ocorreu apenas timidamente. Outra sugestão seria maior rigor na exigência de contrapartida em termos de manutenção de nível de produção e novos investimentos quando o governo promoveu as desonerações do setor produtivo a partir da crise aberta em 2008.

O novo-desenvolvimentismo, em ambas as variantes, neodesenvolvimentista e social-desenvolvimentista, tem como limite a recusa em enfrentar dilemas estruturais perpetuadores da desigualdade social e da situação de dependência externa. Não buscam alterar o padrão predatório da remuneração do trabalho, não reverterem a exclusão do acesso à terra e moradia, não enfatizam o desenvolvimento de Ciência e Tecnologia nem Pesquisa e Desenvolvimento, além de manter elevada a relevância do setor agrário, em detrimento do crescimento industrial (OLIVEIRA; MANDARINO, 2012). Corroborando com os autores, Diniz (2011) realça que, apesar da redução da pobreza e do aumento das exportações, redução de juros e manutenção da estabilidade em um ambiente democrático, o Brasil teve acentuada a tendência de dependência com as exportações primárias, sendo elevada de 20% em 1990, para 30% em 2000 e 40% em 2009. Também houve queda do volume total de exportações a partir de 2007. Além disso, houve aumento nos níveis de preços dos produtos básicos, apesar da desoneração supracitada. O nível de emprego aumentou, porém Diniz (2011) destaca que os novos postos ficaram concentrados em níveis menos qualificados.

Segundo Diniz e Boschi (2007), o governo Lula foi bem-sucedido no estreitamento da relação entre Estado e empresariado. Mesma conclusão de Boito Júnior (2000) que avalia ter o governo Lula alterado a relação com as frações produtiva e agrária dos capitalistas.

Entretanto, para este, o compromisso com as duas frações não altera a relação com outros dois segmentos já vigente no governo anterior. As pequenas e médias empresas permaneceram na periferia, em posição secundária. O grande capital financeiro por sua vez, permanece hegemônico, uma vez que nenhuma outra fração se opõe à agenda macroeconômica ortodoxa. As linhas acima corroboram ao demonstrar que a política industrial foi organizada nas rebarbas e dentro dos limites impostos pelo primado da austeridade fiscal.

Segundo Diniz e Boschi (2007), o governo Lula construiu uma nova estrutura institucional com o propósito de acomodar divergências e buscar consensos em torno de uma agenda industrialista e para implementar modificações na inserção do país no mercado internacional. Para tanto, além do CDES, o governo lançou mão de outros espaços de negociação e implementação tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). O governo também proporcionou maior sinergia com a Coalizão Empresarial Brasileira que, desde 1996, funcionava com o propósito de proporcionar influência empresarial na política de comércio exterior. Além disso, o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) criou diversos Conselhos, Comissões e Grupos de Trabalho, Câmaras Setoriais, Comitês para auxiliar na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e quatro fóruns permanentes. Todos estes com acentos garantidos pelo empresariado, alguns com participação de trabalhadores e outros até paritários.

A estreiteza da relação do Executivo com o empresariado nacional também se verifica na composição ministerial. Além de ter como vice-presidente, um empreendedor, proprietário da Coteminas, também dois ministérios eram dirigidos por empresários. Roberto Rodrigues que fora presidente da Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG) ocupou a Pasta da Agricultura e Luiz Fernando Furlan, ex-presidente do Conselho Administrativo da Sadia tornou-se Ministro do MDIC.

Como resultado de tal estratégia, Diniz e Boschi (2007) demonstram que, ao longo do primeiro mandato, o governo Lula conquistou a simpatia do empresariado nacional. Entretanto a agenda macroeconômica ortodoxa era a principal geradora de atritos. Uma situação pouco trivial, era presumível que um governo de esquerda criasse resistência empresarial por sua postura mais afável às medidas distributivas com impactos na dinâmica de domínio do capital, no caso brasileiro, fora a agenda demasiadamente ortodoxa o motivo causador de atrito com o empresariado nacional. Para os autores, também gerava críticas a

opção pelo elevado patamar de juros e pelo elevado superávit primário, a valorização do real e a tradicional acusação quanto a elevada carga, sobretudo, no primeiro mandato.

Na virada do primeiro para o segundo mandato, os autores verificam que, na medida em que o governo flexionava um pouco os imperativos macroeconômicos e dava margem para a implementação da agenda desenvolvimentista, o apoio empresarial cresceu. Indício é a abstenção do segmento em relação ao escândalo do mensalão. Segundo os autores, o empresariado buscou distância deste debate, se limitando, quando crítico, à pauta exclusivamente econômica. Para os autores, as críticas recrudescentes contra Lula, não partiram das elites empresariais, mas das da oposição político-partidária. Tal conclusão enseja afirmar que a tentativa de derrubar ou impedir a reeleição de Lula não encontra lastro na luta de classes.

Visto que além do apoio empresarial, Lula manteve majoritário apoio entre os trabalhadores, constata-se que o governo do PT obteve êxito na conformação de um ambiente de conciliação de classes de estilo social-democrata tal como caracterizado por Przeworski (1989).

Conforme discutido em capítulo anterior, a classe média brasileira pode ser considerada atípica se comparada à do mundo que viveu a industrialização clássica. Relacionando posição social com perfil cultural, verificou-se que tal segmento incorporou características singulares.

No período tela, a associação entre redução da pobreza e elevação salarial produziu efeitos sobre a mobilidade social e propiciou a integração social de setores historicamente excluídos pelo mercado. Tal fato impactou a estrutura social brasileira na proporção em que fez emergir um fenômeno inédito que alguns autores denominaram como “nova classe média”. Este novo segmento mudou a sociedade brasileira tanto no aspecto econômico quanto cultural. Segundo Avritzer (2016), a classe média tradicional foi afetada diretamente pela mudança. As mudanças no mercado de trabalho e em padrões de consumo impactaram-na. Tradicionalmente acostuma a beneficiar-se da mão de obra doméstica, teve de se confrontar com sua escassez e encarecimento, enquanto a “popularização” de espaços (*shoppingscenters*, aeroportos, dentre outros) e bens de consumo, outrora exclusivos, afetou também a dimensão de seu *status* social. Simultaneamente, no que tange aos serviços de saúde e educação, o acesso de novos contingentes os encareceu e passou a ameaçar o acesso do segmento tradicional. Também a incorporação de membros da nova classe média ao ensino superior

público aumentou a disposição de profissionais e acirrou a concorrência em determinadas profissões.

Tais mudanças trazem consequências de natureza política, em primeiro lugar, a postura progressista que a classe média adquiriu, especialmente no período da ditadura militar e que a fez se aproximar do campo de esquerda no espectro político, apoiando medidas distributivas, foi solapada. A partir da assimilação dos resultados práticos da mobilidade social, a classe média tradicional assumiu posturas mais conservadoras e retrogradadas, não apenas contestando o PT, como a própria democracia. Segundo Avritzer, tal tendência é intensificada pela modelagem do PT quando passou a ser apresentado pela mídia como um partido corrupto. Simultaneamente, o acesso da nova classe média a bens e serviços aumenta o nível de exigência, o que produz outra modalidade de confrontação, neste caso por melhoria na qualidade de serviços públicos e por medidas econômicas que preservem o seu padrão de consumo.

Não seria imediato o deslocamento das classes médias da base de apoio do PT. O cume do processo iniciado seria atingido durante o governo Dilma Rousseff, mas já no governo Lula, tal tendência era identificada, sobretudo, como mais um fator que explica a tendência de perda de apoio no eleitorado tradicional do PT.

Faria (2009) constata que entre 2003 e 2006 houve expressivo aumento de espaços participativos, situação que pode ser estendida a todo o segundo mandato, destacando os Conselhos de Políticas e as Conferências. Os primeiros, em geral, observam o andamento das políticas já instituídas enquanto as segundas operam no sentido de estabelecer suas diretrizes gerais. Além destas, as Ouvidorias Públicas, Mesas de Negociação e Fóruns Consultivos revelam a disposição do governo federal dialogar com as organizações da sociedade.

Entretanto, Faria (2007) problematiza quanto a efetividade, dado que a abertura de canais de participação revela pouco quanto a qualidade de tal participação. Ao analisar o que foi tentado no governo Lula, a autora conclui que se pretendia “criar um tipo diferente de governabilidade” (FARIA, 2007, p. 171). Começa pela instituição da Secretaria Nacional de Articulação Social, organismo subordinado à Secretaria Geral cuja função é especificamente estabelecer o relacionamento permanente com os movimentos organizados. Mesmo as diretrizes que balizaram a participação social foram elaboradas em diálogo entre governo e organizações sociais. A autora reconhece que faltam dados sobre número de instituições participativas e quantitativo de organizações e indivíduos envolvidos. Dilema extensivo à falta de dados quanto aquilo que se decide nos diversos espaços participativos e aquilo que

efetivamente é praticado pelo governo. Há carência de trabalhos capazes de cruzar deliberações e execução, de maneira a clarificar o impacto concreto da participação social na elaboração de diretrizes e implantação daquilo que foi pactuado. Apenas de posse de dados será possível verificar, efetivamente, o alcance prático da introdução dos novos espaços de participação. De toda maneira, a comparação com a experiência anterior torna inquestionável a importância dada à questão pelo governo em tela.

A despeito da incapacidade de mensurar a verdadeira dimensão do impacto da instituição de novos espaços de participação no conjunto de ações realizadas, é evidente que o estreitamento com segmentos organizados em torno de causas exerceu influência. Isso se verifica nas secretarias especiais e novos ministérios criados para lidar com ações voltadas para alguns destes, tais como mulheres, jovens, portadores de necessidades especiais. Uma das ações concretas de maior proporção foi o Estatuto do Idoso, que criava um conjunto de políticas públicas e determinava parâmetros e metas para uma agenda ainda mais ampla de ações sociais, não apenas de âmbito federal, como nas unidades subnacionais. Ainda com o propósito ilustrativo pode-se verificar as ações adotadas no campo da afirmação de direitos (LIMA, 2010).

## 7.2 A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO LULA

Os pilares da política social foram lançados no contexto da fase ortodoxa do governo Lula (2003 a 2005). Segundo Novelli (2010), este fato ocasionou a assunção inquestionada da tese do BM, segundo o qual os gastos públicos seriam suficientes, porém carentes de eficiência. Sua sugestão é, ao lado da gestão responsável no campo macroeconômico, a focalização dos gastos.

De acordo com Novelli (2010), a agenda social do governo previa a redução de gastos com a previdência em favor de políticas compensatórias. Druck e Filgueiras (2007), podem ser tomados como representantes de uma extensa corrente de autores que avaliam as políticas focalizadas adotadas pelo governo Lula como parte do projeto de reformas liberais. Segundo esta versão, programas como o Bolsa Família obstaculizam a consolidação de políticas universais, além de produzir uma artificial divisão entre os trabalhadores, separando “miseráveis”, excluídos dos direitos trabalhistas constituídos, de “privilegiados”, amparados

por políticas regulatórias. Segundo esta linha de pensamento, trata-se de uma agenda oposta à distributivista.

De fato, as políticas compensatórias, como se viu no capítulo anterior (FHC) são sugeridas pelo BM, como um complemento/alternativa à estratégia de parceria. Fato que por si só evidencia a afinidade entre o caminho escolhido pelo governo Lula e a ortodoxia macroeconômica. Mais ainda se considerar que o desenho do Programa Fome Zero, considerada iniciativa prioritária nos primeiros meses do governo, é muito afim com as linhas gerais do Comunidade Solidária.

Entretanto, ao se tomar o intervalo completo do governo Lula, que vai de 2003 a 2010 e não apenas os primeiros anos, como demonstrados, mais conservadores, e refletindo a política de transferência de renda como principal marca do governo Lula na área social em articulação com outras políticas e iniciativas, com destaque para os ganhos reais do salário mínimo, a percepção do papel desta estratégia ganha novos contornos.

Segundo Pochmann (2011), houve uma inflexão na política social do governo Lula em relação aos predecessores e sugere que a compreensão adequada das mudanças deve considerar o projeto de retomada do desenvolvimento conforme perseguido. Também admite a manutenção do tripé macroeconômico herdado de FHC como sinal de continuidade nesta área em relação ao governo anterior. Entretanto, interpreta que tais sinais não caracterizam o governo do PT como sendo mera continuidade do anterior, especialmente no aspecto da agenda social e, particularmente na sua interface com os objetivos da área econômica.

Em acordo com as características da matriz social desenvolvimentista tal como descrito por Oliveira e Mandarino (2012), Pochmann (2011) enfatiza que a agenda social é parte constitutiva do projeto de desenvolvimento econômico adotado por Lula, e que esse envolve quatro pressupostos básicos: recuperação do papel do Estado, ênfase no crescimento do mercado interno, redução da vulnerabilidade externa e a política social. O autor parte da constatação de que as iniciativas sociais são responsáveis pela geração de boa parte da riqueza nacional. O autor designa isso como economia social, ou seja, o gasto social (com previdência, transferências, serviços de saúde, educação etc.) é, a partir de 1988 e, progressivamente, a partir dos anos noventa, fator fundamental que explica a dinâmica de crescimento econômico no Brasil. O consumo popular e a oferta de serviços públicos estimulam no setor privado a produção de bens e serviços. Visto que a dinâmica da economia nacional já se encontra associada aos gastos sociais, ele é instrumentalizado pelo governo do PT como sendo ao mesmo tempo estratégia de melhoria social e desenvolvimento econômico.

Tal como nas áreas econômica e política, a agenda social possuiu dois momentos, ou duas fases. Na primeira, sob hegemonia da agenda macroeconômica ortodoxa e quando se buscava na arena política uma acomodação com as forças conservadoras, as reformas na política social foram tímidas, ambíguas e insuficientes. Esta é a fase na qual se realiza a reforma da previdência e momento em que se inicia a recuperação do salário mínimo, constantemente ameaçado por metas fiscais estabelecidas pela equipe econômica. Entre 2003 e 2005, a reforma da previdência figurou como complemento da de FHC, a reforma tributária frustrou expectativas redistributivas, o Fome Zero naufragou, o Bolsa Família se encontrava ancorado no diagnóstico da equipe ortodoxa que opunha políticas focalizadas às universais. Em uma conjuntura em que também eram frustrados os projetos de reforma agrária e de inversão de prioridades macroeconômicas substituindo os imperativos ortodoxos pelo de investimentos em políticas sociais universais.

Também, foi neste período lançada as bases de algumas das mais importantes iniciativas da segunda fase, tais como a elaboração do Plano Nacional de Saúde (PNS) e do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), de forma que o período que compreende estes anos é caracterizado pelo forte traço de continuidade.

A crise do mensalão, a mudança na equipe econômica e o cenário externo mais propenso às opções keynesianas, circunscrevem, e, segundo a abordagem que aqui se realiza, são condicionantes de uma mudança fundamental na estratégia social do governo. Se tal alteração é de ritmo ou de rumo, é algo que será discutido na sequência, porém que há modificação não resta dúvidas. O projeto de crescimento econômico baseado na expansão do mercado interno reforça as políticas de recuperação dos salários, de popularização do crédito. Enquanto isso, os recursos em saúde são alavancados, ao mesmo tempo em que diversas iniciativas na área de direitos humanos vão ganhando vida. Ao lado, o Bolsa Família e as Políticas de Assistência e Segurança Alimentar, são expandidos. A nova janela de crescimento econômico impacta na geração de empregos, aumento da formalização e elevação da renda produtiva. Enquanto os recursos dos fundos de pensão são redirecionados para projetos do governo nas áreas de infraestrutura e projetos sociais.

Nas próximas seções, as políticas sociais serão analisadas em suas particularidades, para em seguida, ser apresentada uma análise abrangente e totalizante da agenda social praticada entre os anos de 2003 e 2010. Além disso, será buscada a interface destas com a estratégia geral do governo, não apenas na área econômica, visto que a estratégia social teve papel fundamental nos resultados eleitorais alcançados pelo PT, também suas motivações



políticas serão consideradas. Abordando desta maneira, é possível identificar os aspectos nos quais de fato, o governo Lula mantém uma linha de continuidade, não apenas em relação ao governo FHC, mas ao processo iniciado pela CF/88 e onde são operadas as verdadeiras mudanças. Por fim, serão considerados os dois momentos do governo Lula, com o propósito de compreender o que, no curso dos dois mandatos significou continuidade, mudança na orientação ou simplesmente alteração de ritmo.

Um aspecto relevante relacionado ao problema do financiamento da agenda social é o fato do governo Lula ter renovado a Desvinculação de Recursos da União (DRU), já em 2003 e em 2007 com vigência até dezembro de 2011. Consiste basicamente em vincular 20% de toda a arrecadação tributária brasileira, inclusive de recursos destinados a área social.

A literatura crítica (SOARES, 2001; TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011) aponta a DRU como estratégia de redução de investimentos sociais, altamente danoso a manutenção das obrigações com a Seguridade Social. Ela foi instituída por Itamar Franco e renovada por FHC e depois por Lula. Segundo Dias (2008), desde a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, essa polêmica é renovada a cada prorrogação do mecanismo. Os sucessivos governos sempre negaram o impacto negativo da DRU sobre os gastos da área social. A base do argumento consiste em dizer que os recursos destinados à previdência social jamais reduzem, porque o gasto com aposentadorias e pensões é incompressível e as despesas nas áreas de saúde e educação são crescentes ao longo dos anos.

Dias (2008) concorda que as despesas com determinadas funções sociais não deixaram de ser cumpridas devido a existência DRU, especialmente as despesas obrigatórias relacionadas a seguridade social. No entanto, esse mecanismo contribui para o cumprimento das metas de *superávit* primário. A poupança de recursos, antes vinculados, reforça a formação do saldo primário positivo. “Mesmo que parte dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social retorne para financiar suas despesas, a maior parte é redirecionada para o orçamento fiscal” (DIAS, 2008, p 13).

Uma análise meramente legal da DRU mostraria que as áreas de educação, saúde e trabalho são prejudicadas. Entretanto o autor contesta afirmando que na saúde, por exemplo, a DRU desobriga a União de destinar ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) 20% da parcela da arrecadação da CPMF, de maneira a gerar perdas na ordem de R\$3,4 bilhões (dados de 2006). No entanto, como essa área também recebe recursos de outras fontes e como a EC 29, de 2000 determinou um piso para a aplicação de recursos nessa área, acaba havendo compensação.

Para Dias (2008), o que é determinante para definir a despesa total em saúde e educação, é o gasto mínimo obrigatório fixado na Constituição, independente de qual seja sua fonte de financiamento. Mesmo com o fim da CPMF, o governo continuou obrigado a destinar o mesmo montante de recursos. Conseqüentemente, a conclusão do autor é que a área de saúde, assim como educação, não perde com a desvinculação, cabendo ao governo viabilizar aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir eventuais déficits em tais fontes.

Já com relação ao caso do FAT, diferentemente dos recursos da MDE e do FNS, há efetivamente perda com a DRU devido ao fato de ser custeado, quase integralmente, por recursos próprios.

O autor conclui:

Portanto, são válidas as seguintes conclusões: (1) como um todo, o orçamento da seguridade social cede recursos que constitucionalmente deveriam ser gastos com saúde, previdência e assistência social, mas não há como identificar onde se dá a perda; (2) não se pode afirmar que a área de educação e o FNS tenham perdas de recursos; (3) o FAT abre mão de recursos para gastos com o seguro-desemprego e outras ações a seu encargo, e de seu patrimônio aplicado no BNDES (DIAS, 2008, p. 17).

Dias (2008) destaca que a cada renovação a medida foi perdendo abrangência, limitando a margem de manobra do governo federal no contingenciamento. De maneira que ao comparar a DRU do final do governo Lula é menos abrangente que o original FSE.

### **7.2.1 A Reforma da Previdência**

No 12º ENPT é afirmado o compromisso de construir um sistema previdenciário universal, até certo limite de renda – sem qualquer tipo de distinção ou privilégio – com abrangência universal. A partir desse patamar, sugere ofertar sistemas previdenciários complementares, público ou privado. O aperfeiçoamento no sistema de arrecadação tributária e a gestão transparente e tripartite do sistema previdenciário serão essenciais para reduzir desperdícios e melhorar a qualidade dos serviços prestados (CUT, 2001, p. 30). Para alguns, esta sentença expressava uma mudança de postura, para outros, um compromisso histórico. Diferenciar o sistema previdenciário universal até certo limite de renda consistia em admitir a

complementação pelos fundos complementares de natureza não estatal. O aperfeiçoamento da arrecadação não exprimia ainda a intenção de tributar os aposentados, ponto que apareceria na proposta de reforma ofertada pelo governo mais tarde. Na verdade, existem tanto aspectos de mudanças quanto de continuidades na postura que o PT assumiu na comparação dos tempos de oposição com o de governo. Esta é uma das dimensões do que se verá adiante.

Como salientado por Jardim (2008), dirigentes sindicais envolvidos com os Fundos de Pensão faziam parte do núcleo dirigente do governo Lula, dentre eles Luiz Guschiken e Ricardo Berzoini. Tal fato é relevante para a compreensão dos propósitos e do sucesso na aprovação das medidas adotadas nesta área.

Berzoini fora dirigente e deputado pelo PT. Era egresso do movimento sindical da categoria bancária, tendo sido presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região, no período de 1994-2000. Além disso, foi fundador e diretor financeiro da Cooperativa Habitacional dos Bancários (BANCOOP). No primeiro governo Lula, exerceu os cargos de Ministro da Previdência e do Trabalho e Emprego. Pode ser considerado um dos políticos mais próximos de Lula, tendo sido escolhido presidente do partido a partir de 2006 por indicação do “campo majoritário/construindo um novo Brasil” (como já demonstrado, tendência do PT identificada com Lula). Coube a ele conduzir a reforma da previdência, ainda no início do mandato.

Em texto publicado pela Fundação Perseu Abramo, o Ministro Berzoini (2003) advoga em favor da tese do PT de que era recomendável a adoção de uma definição mais ampla para a Previdência Social, superando o conceito restrito de aposentadoria e pensão. Ao comparar os regimes geral e próprio, Berzoini (2003) salienta as distorções existentes no sistema previdenciário que acolhe os servidores públicos. Segundo ele, parte dos beneficiários acumulam mais tempo inativos que contribuindo. Dado o fato que a parte “patronal” é bancada com o erário público e que complementações orçamentárias são possíveis, esta realidade cria uma perversa iniquidade, na qual o conjunto da população é levada a arcar com a maior parte do benefício que alguns recebem ao longo de muitos anos de vida.

A inexistência de um valor máximo a ser pago aos beneficiários é apontada como outra fonte de distorção. Segundo Berzoini (2003) como o valor da aposentadoria era idêntico ao valor do último salário, desconsiderava-se o equilíbrio financeiro e atuarial do conjunto das contribuições feitas ao longo da carreira.

O ministro afirma que subsídios públicos devem ser alocados sempre que for necessária a complementação do sistema, portanto, ao refletir sobre reformas, julga

imprescindível considerar a inclusão da contribuição do Estado para efeito de avaliação da saúde financeira da previdência. Consequentemente, ele acusava o RPPS de consumir mais recursos que o RGPS, ainda que o segundo tivesse maior número de beneficiários. Aponta ainda, a existência de acumulação de renda por meio de montantes monetários recebidos e a incapacidade de estados arcarem com os custos de médio prazo.

Berzoini, busca delimitar a proposta por ele advogada daquela realizada pelo governo FHC afirmando que no mandato anterior, o déficit da previdência não considerava a variação entre os segmentos beneficiados: trabalhadores rurais e urbanos, públicos e privados. Desta maneira, afirma que a reforma pretendida pelo PT foca exclusivamente nas distorções. Por conseguinte, a proposta por ele defendida concentra-se no quadrante trabalhador urbano do setor público, que conta com maior subsídio, sem ter a justificativa de maior carência (caso dos trabalhadores rurais).

O critério de repartição, segundo o ministro, é recomendado para sistemas que operem com objetivos distributivistas e que contam com subsídios públicos. Diferentemente, é recomendado que os fundos de pensão empreguem o critério da capitalização para efeito de funcionamento.

Para promover inclusão no sistema previdenciário, Berzoini defende a redução da contribuição patronal com o propósito de estimular a formalização e a inserção do autônomo ao sistema. Sugere que a contribuição em folha seja responsável por 50% do financiamento, ficando a outra metade a cargo de impostos que incidam sobre faturamento. Outras ações complementares sugeridas são o crescimento econômico, a melhoria na fiscalização e o investimento em educação previdenciária.

Resumindo, Berzoini (2003) justifica da seguinte maneira os pontos apresentados que deveriam ser considerados na reforma. Tributação de inativos: se dirige a um público que se beneficiou das regras vigentes até a aprovação da mudança e aqueles que recebem os melhores salários da carreira pública. Idade mínima: adequar o tempo de contribuição ao tempo de fruição do benefício. Enquanto a instituição de um teto objetiva reduzir inequidade e não contradiz com a obtenção de benefícios mais generosos, desde que trabalhadores possam contar com a previdência complementar.

As linhas gerais da proposta apresentada, evidencia que o governo Lula teve uma postura de continuidade em relação a FHC no que tange a reforma da previdência (ARAÚJO, 2009; MARQUES et al., 2009). Percepção que se liga a interpretação de que o PT teria mudado sua postura de quando era oposição para quando se tornou governo.

De fato, o tema previdência variou ao longo das campanhas eleitorais que o partido disputou. Percebe-se diferenças marcantes entre as plataformas, sobretudo, quando comparadas a de 1989 com a de 2002. Duas das questões mais destacadas dizem respeito à determinação de teto para benefícios de servidores públicos e o reforço da previdência complementar.

No final da década de oitenta já havia um compromisso com a reestruturação da Previdência. Resumidamente, a proposta versava sobre o necessário aperfeiçoamento da gestão no caminho de sua democratização. Para tanto, alvitra instituir a “participação dos trabalhadores, usuários, aposentados, pensionistas e empregadores nas decisões e no controle da Previdência Social”. Sobre os benefícios afirmava a necessidade de “garantir a toda a população, independentemente de sua capacidade de contribuir, os meios necessários para uma proteção em caso de doença, velhice, invalidez, morte, encargos familiares e desemprego”, além de sugerir a extinção de diferenciação de benefícios concedidos aos trabalhadores rurais e urbanos. O problema do financiamento era enfrentado com a proposta de “diversificar a base de incidência da contribuição dos empregados, de modo que as receitas fiquem menos expostas às oscilações da economia”. Considerava como alternativa de sustentação financeira a contribuição do empregador com base no faturamento e no lucro, além de cobrar as dívidas de particulares e de organismos públicos. Sugeria “reduzir as alíquotas de contribuição de trabalhadores em faixas salariais mais baixas e ampliar o teto de contribuição, como forma de corrigir a forte regressividade que se constatava nesses descontos”. Propunha ainda, agilizar a arrecadação e pagamento de benefícios por meio de modernização de equipamentos e processos (FRENTE BRASIL POPULAR, 1989, p. 5).

Com relação ao primeiro problema, relacionado à instituição de benefícios máximos, é incontestável que o partido teve uma postura diversa no tempo. Como visto acima a plataforma torna nítida a intenção de reformar a previdência pública, expandindo seu caráter assistencial e universal pela elevação da responsabilidade financeira da parte patronal. Ou seja, sua proposta visava onerar capitalistas, não beneficiários, e instituir uma lógica de progressividade, gerando maior distribuição de renda. Além disso, conforme demonstrado no capítulo anterior, o PT foi enfaticamente contrário ao estabelecimento de valores máximos para os benefícios tal como previsto na proposta de FHC. O partido defendeu a manutenção dos valores alcançados pelo servidor no ato da aposentadoria. Chegou a recorrer ao Supremo Tribunal Federal para barrar a medida aprovada no Congresso e obteve êxito na sua suspensão.

Quanto a relação com os fundos de pensão a questão é um pouco mais complexa. Em contradição com a versão de que o PT sempre teria sido exclusivamente defensor de um sistema previdenciário público-estatal, dirigentes do partido e atores diretamente envolvidos buscaram no debate à época elo entre as posições políticas adotadas no passado. Dirceu (2003), por exemplo, é enfático ao afirmar que não houve mudança na proposta do PT, tendo sido sempre defensor da coexistência da previdência básica com fundos complementares.

Em 1989, não há proposta favorável, nem desfavorável aos fundos de pensão, tendo o foco se concentrado na esfera pública. As plataformas eleitorais seguintes continuaram obscuras sobre o tema. Apenas nas resoluções do 12º. ENPT que o partido admite pela primeira vez o reforço à “constituição de previdência pública complementar e legislação positiva para a previdência privada sem fins lucrativos (fundos de pensão)” (CUT, 2001, p. 18).

Tal como nos anteriores, o Programa de Campanha de 2002, insiste na necessidade de ampliar a formalização e melhorar os vencimentos, especialmente o salário mínimo. Sugere uma “profunda reformulação” que objetive criar “um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado” (CUT, 2002c, p. 8). Entretanto, diferentemente de plataformas eleitorais anteriores, o programa de 2002 integrou a previdência complementar como alternativa viável de rendimentos para os trabalhadores e de fortalecimento da economia nacional. A partir de então, os fundos de pensão passaram a ser tidos como reforço da poupança doméstica e, associados aos FGTS e ao FAT, constituiriam fonte de financiamento de longo prazo para as empresas nacionais.

As questões da instituição de valores máximos, bem como o reforço da previdência complementar são admitidas na plataforma eleitoral da seguinte maneira: “mediante à definição do teto”, reforçar a oferta de “complemento ao sistema público” para os trabalhadores dos setores público e privado que “almejam valores de aposentadoria superiores” por meio de planos complementares “com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores” (CUT, 2002c, p. 8).

Em evidente contradição com a plataforma dos anos 80, no âmbito da interface com a reforma tributária, sugere a redução da alíquota paga pelos empregadores, sem fazer menção a aumentos de outros segmentos sociais.

Ao lado da justificativa já bastante repisada que trata da necessidade de conferir sustentabilidade ao sistema, um dos temas que faz convergir, sobremaneira, a proposta de

Lula da de FHC, é o objetivo de realizar uma aproximação entre os dois regimes, tornando os benefícios do RGPS mais próximos daqueles alcançados no RPPS.

Sintonizado com a argumentação de Berzoini, o governo apresentou uma proposta de reforma da previdência ao CDES, antes de ser enviado ao Congresso, logo nos primeiros meses de 2003. As posições assumidas pelas representações de capitalistas e trabalhadores, bem como aquelas que unificavam governadores, acabaram balizando as modificações da proposta original.

Já na plataforma apresentada aos candidatos, a CNI sugeria fazer uma revisão da estrutura das despesas previdenciárias, com desoneração dos salários em benefício da remuneração direta e evitar a isenção indiscriminada de contribuições sociais que suportam fundos de seguridade (CNI, 2002).

A Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES) participou dos debates em torno da reforma se definido como um grupo de empresários e profissionais liberais com propósitos “éticos e desenvolvimentistas”, tendo como objetivo estimular a participação destes segmentos, bem como “enfrentar interesses corporativos”. No debate em tela, acusa a alta carga tributária e sua coexistência com distorções distributivas. Sugere a revisão de algumas renúncias e tratamentos diferenciados, como os dispensados a igrejas, clubes de futebol e entidades filantrópicas. Sugere a extinção do MS, incorporando suas obrigações aos da Previdência. Dada sua notória eficiência, sugere transferir a atribuição da cobrança dos créditos previdenciários para a Secretaria da Receita Federal. Também recomenda uma série de modificações nos instrumentos de arrecadação, administração e combate à sonegação. Simplificar a arrecadação, eliminando o desconto sobre o salário do empregado são tidas como medidas prementes. Também receita a “redução dos Encargos sobre a folha de pagamento, com migração para outras fontes, a exemplo da contribuição sobre o faturamento e lucro líquido” (CIVES, 2003, p. 15).

Requer, mesmo que considerando as dificuldades inerentes, a unificação da previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado a fim de remover vantagens. Da mesma forma, a aposentadoria das mulheres deve se sujeitar à mesma regra que a dos homens. Propõe ainda aposentadoria pela média dos últimos 10 anos, limite de 20 salários mínimos para aposentadoria, ajustes de aposentadorias já concedida segundo a nova regra a ser definida. Por fim, sugere questionar os direitos adquiridos segundo a avaliação do alcance de privilégios.

Do lado dos trabalhadores, as posições divergiram, especialmente entre Força Sindical e a CUT. Tal como na reforma realizada pelo governo anterior, as Centrais não conseguiram fechar um posicionamento unitário sobre todos os pontos. A CUT rejeitou a proposta no geral, sobretudo por estar focada no “combate ao déficit público”, o que acarretava alicerçar a proposta no corte de direitos. Critica ainda o fato dos debates terem se limitado ao âmbito do CDES e de que a opinião dos governadores foi a mais enfatizada pelo governo federal.

No debate a reforma sugerida pela CUT se definia como aquela voltada a concretizar o conceito de seguridade social: “a Previdência Social deve ser pública, única, universal, solidária e com um teto que contemple a grande maioria dos assalariados brasileiros”. Portanto, concorda que exista aposentadorias privilegiadas e, por isso, aceita a noção de teto desde que elevado ao patamar de vinte salários mínimos. Ponto que o coloca em sintonia com entidades patronais.

Não apresenta objeção à previdência complementar propondo que fossem criadas para os servidores públicos que almejassem vencimentos acima do valor máximo instituído e desde que fossem “entidades fechadas de previdência pública complementar, sem fins lucrativos, geridas de forma paritária entre representantes do governo e dos servidores, e financiadas pelas contribuições de ambos na relação de dois por um” (CUT, 2003a, p. 39). Neste aspecto, concordava com a tese geral do governo, mas pressionava-o a abandonar a lógica de que quaisquer fundos, públicos ou privados, seriam admitidos igualmente.

Para os servidores já ingressos, a CUT defendia como regra de cálculo de benefícios a manutenção da regra vigente à época, ou seja, mantendo a integralidade em relação à última remuneração em atividade.

Para os servidores que ingressarem no serviço público após a aprovação da emenda, a CUT propunha a fixação de um teto de aposentadorias de 4.800 reais, acima do qual os servidores poderiam contribuir para um fundo de previdência complementar. No que tange ao valor das pensões, defendemos que estas, no setor público e no setor privado, sejam iguais aos valores das aposentadorias respectivas, sem reduções de qualquer ordem” (CUT, 2003a, p. 39).

Quanto à idade mínima defendia:

A manutenção das regras em vigor, para os servidores que ingressaram no serviço público após 16 de dezembro de 1998, e do critério de transição vigente (para aqueles que já eram servidores em 16 de dezembro de 1998),



que ficou fixada em 53 e 48 anos (homens e mulheres, respectivamente) (CUT, 2003a, p. 39).

Requer ainda:

A manutenção do princípio da paridade para os atuais e futuros servidores. Admitimos, contudo, que os benefícios ou vantagens salariais novos (não relacionados com reajustes salariais destinados a repor o poder aquisitivo corroído pela inflação) sofram a incidência de contribuições, assegurando o princípio contributivo, cabendo ao órgão previdenciário aplicar o cálculo atuarial para que o novo benefício seja devidamente financiado” (CUT, 2003a, p. 39).

A CUT se posicionou contra o estabelecimento de alíquotas de contribuição incidentes sobre aposentadorias e pensões, tanto no regime dos servidores públicos quanto no RGPS. Da mesma maneira que foi contra a proposta de modificar o acesso daqueles que executam atividades especiais no setor público bem como manteve a posição de defesa das aposentadorias especiais.

Além disso, seguiu rejeitando o fator previdenciário e a erosão no poder de compra dos benefícios. Sumariza com a seguinte sentença:

A CUT, da mesma maneira que lutou contra a flexibilização de direitos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Fator Previdenciário, medidas que atingiam bruta o trabalhador da iniciativa privada, tudo fará para que os pontos negativos da proposta do governo sejam alterados. Vamos mobilizar nossos sindicatos, pressionar os deputados, apresentar emendas, participar de audiências e atos públicos e utilizar todos os instrumentos de luta que fazem parte da nossa história (CUT, 2003a, p. 41).

Representando a opinião unificada das entidades de servidores públicos federais contrários à reforma, a FENAFISP (2003) ataca o discurso sobre o déficit crônico da Previdência Social alegando ter sido produzido artificialmente com o objetivo de justificar sua privatização. Seguindo as orientações do FMI e do BM, o a reforma objetiva transferir renda potencial para o mercado dominado por grandes grupos econômicos. Para a entidade, o conceito de seguridade não condiz com mero contrato bilateral de seguro, diversamente se trata de investimento social. Segundo ela, a tese do déficit trata-se de uma estratégia ideológica com o propósito de convencer da necessidade da privatização da Previdência Social, que se liga a da desestatização e desregulamentação. Para tanto, o governo manipula a linguagem e os dados de receita e despesa. Dados que a FENAFISCO contesta criticando a

malícia de calcular a média de benefícios considerando poucas unidades de altos encargos com a massa de repasses.

Nos debates ocorridos na CDES é que os capitalistas se posicionam mais próximos da proposta do governo, embora desejem avançar mais. As Centrais Sindicais, sobretudo a CUT, acompanham as entidades de servidores públicos federais completamente contrárias, embora diverjam de algumas quanto a necessidade de seguir negociando os termos da reforma e não apenas combatê-la.

Em alguns poucos pontos foram construídos consensos, parte dos quais foram incorporados à proposta original do governo que em seguida foi apresentada ao Congresso como relatório Pimentel. No Quadro 6 apresenta-se o texto original e em destaque as mudanças resultantes do debate.

**Quadro 6: Comparação entre a reforma previdenciária proposta pelo Poder Executivo e as orientações do CDES**

	<b>PEC 40/2003 apresentada pelo Executivo</b>	<b>Proposta do CDES</b>
<b>Pensão</b>	Valor máximo das pensões será de 70% dos benefícios. Haverá formas de redução deste benefício nos casos em que a pensão poderá ser muito duradoura.	Redução do valor da pensão para 70% do benefício, não obstante deva ser observada uma série de requisitos a serem estabelecidos que preservem os beneficiários de menor poder aquisitivo, com redução do vencimento na proporcionalidade da diferença de idade entre os cônjuges no caso de viuvez. Possibilidade de que a taxa de reposição da pensão poderia diminuir na medida em que a faixa de renda do servidor falecido cresça, preservando-se a faixa de servidores de menores ingressos.
<b>Contribuição dos inativos do serviço público</b>	Contribuição dos atuais inativos dos regimes próprios do setor público para benefícios acima do limite de isenção do imposto de renda, atualmente no valor de R\$ 1.058,00. Para os futuros aposentados o limite de isenção será de 2.400,00.	Contribuição dos inativos dos regimes próprios do setor público a partir do teto de benefício concedido pelo regime geral, tendo como referência o valor de 10 salários mínimos (R\$ 2.400).
<b>Teto e Previdência complementar no setor público</b>	Implementação de teto para aposentadorias e pensões dos futuros servidores de entes públicos que adotarem o sistema de previdência complementar. O teto será equivalente ao do RGPS, o qual será elevado para R\$ 2.400,00.	Instituição de regime complementar para os servidores públicos, condicionado à implementação de teto. Novo regime deve ser operado exclusivamente por entidades fechadas de previdência complementar, sem fins lucrativos. Novo regime deve poder ser operado por entidades fechadas, sem fins lucrativos, ou por entidades abertas e seguradoras, com fins lucrativos, a critério dos servidores públicos. O sistema previdenciário deveria ser público, gerido pelo Estado, e a previdência complementar do funcionalismo deve ser desenhada com forte participação do Estado, seja como patrocinador, seja como regulador e fiscalizador.

Fonte: Presidência da República - SEDES.

Continua

**Quadro 6: Comparação entre a reforma previdenciária proposta pelo Poder Executivo e as orientações do CDES (continuação)**

	<b>PEC 40/2003 apresentada pelo Executivo</b>	<b>Proposta do CDES</b>
<b>Idade Mínima no serviço público</b>	Extinção da regra de transição do setor público onde se exige o mínimo de 48 anos (mulher) e 53 (homem). A idade mínima será unificada para 55 anos (mulher) e 60 anos (homem). Haverá uma redução de 5 % no valor do benefício, por ano de antecipação, para o servidor que optar pela aposentadoria a partir de 48 anos (mulher) e 53 anos (homem).	Aumento da idade mínima, consideradas as particularidades e características de cada atividade, como norma constitucional permanente.
<b>Benefício proporcional no serviço público/ Aposentadoria Integral</b>	Quem tem parte do tempo de contribuição no RGPS e outra parte no setor público terá o valor do benefício proporcional ao tempo em que está no serviço público.	Extensão do período mínimo de filiação ao regime próprio de previdência do funcionário público para 20 anos, e de permanência mínima de 10 anos ou no cargo isolado ou na carreira, com pelo menos 5 anos no cargo da respectiva carreira, no momento da aposentadoria.
<b>Militares</b>	Permanece com regime previdenciário diferenciado; Valor máximo das pensões de até 70% do benefício.	A função militar é uma função exclusiva de Estado e que precisa de um regime específico de previdência. É necessário ancorar mais claramente esse regime específico na legislação.
<b>Reajuste de Benefícios</b>	Correção dos futuros benefícios de servidores públicos pela inflação. Para os benefícios já existentes permanece a regra de vinculação das aposentadorias aos salários dos ativos.	Tema não discutido na CDES.

Fonte: Presidência da República - SEDES.

Retomando a questão dos fundos de pensão, a proposta inicial do PT e do governo de reforçar a previdência complementar em suas duas modalidades, “com” ou “sem” fins lucrativos foi modificada ao final dos debates realizados no âmbito do CDES. O governo federal acabou por aceitar a tese da CUT restringindo-se ao reforço dos Fundos de Pensão sem fins lucrativos. A tese de que os fundos permitem reforçar o trabalhador no capitalismo contribuem para arrefecer as críticas, e os setores do movimento sindical, notoriamente os amparados por robustos fundos de pensão acabaram não opondo frontalmente.

Para lograr êxito na aprovação da PEC 40, o governo Lula atuou de maneira a desmontar resistências e reduzir incertezas estratégicas, envolvendo para isso outros atores políticos e sociais, articulando-se até com a oposição e agindo com firmeza contra dissensões no partido.

Além de submeter à apreciação dos atores sociais, por intermédio do CDES, o Executivo Federal se articulou com os 27 governadores. Para tanto Lula alterou substantivamente o anteprojeto originalmente formulado pelo ministro Ricardo Berzoini, trocando por um outro, este formulado em comum acordo com os governadores que acabaram envolvidos na responsabilidade de aprová-lo. Além disso, associou a proposta à outra reforma bem recebida pelos Executivos estaduais: a tributária (MELO; ANASTASIA, 2005; MELO, 2007). Ao lado, o presidente teve o cuidado de negociar antecipadamente com o judiciário para evitar reveses em possíveis apelações, como ocorrera com a proposta de FHC. Além disso, Lula optou por não realizar a reforma da previdência para militares, reduzindo o público disposto a impor veto à medida, ficando as alterações para este setor limitadas às ocorridas ainda no governo FHC em 2000.

Quando a proposta foi finalmente submetida ao Congresso, as posições críticas da CUT aprovadas no ConCUT e reafirmada nas reuniões posteriores de direção, acabaram pouco enfáticas, negando a consigna “pela retirada da reforma” por “Reforma, sim, retirar direitos, não!”. Significando que a Central aceitaria negociar os termos da matéria, posição diferente da defendida pela esquerda da Central que exigia a oposição a qualquer iniciativa neste sentido.

A Direção Executiva Nacional do PT, por 12 votos a 3, definiu o voto favorável no relatório Pimentel, sem se quer apresentar emenda. Os deputados da esquerda do partido chegaram a esboçar reação publicizando oposição a aspectos da PEC 40 e a forma como a discussão estava sendo encaminhada, enredada por forte aparato policial que impedia acesso de manifestantes às seções da comissão que debatia o texto. Mas ao final houve adesão da maioria, até algumas correntes da esquerda do PT acabaram se posicionando favoravelmente, como foi o caso da tendência Democracia Socialista.

Na reta final, a CUT abandonou a posição de negociação da PEC pela da retirada do Projeto. Dia 11 de junho foi realizada uma marcha em Brasília aglutinando diversas organizações de servidores públicos, dentre elas a CNTE e Sindsepe, em oposição à reforma. Um dia antes, um grupo de intelectuais, dentre eles, alguns fundadores do PT, lançou na USP o “Manifesto de Alarme contra a Proposta do Governo de Reforma da Previdência” que pedia

a retirada da PEC 40. A partir de julho categorias de servidores federais entraram em greve, dentre suas pautas estava a mesma reivindicação.

Diversas organizações sindicais, com o apoio da CUT, organizaram manifestação em Brasília no dia 6 de agosto contra a proposta que acabou tendo também o reforço de categorias do setor privado, tais como a poderosa Confederação Nacional dos Metalúrgicos.

O governo ainda manobrou, antecipando a votação para o dia 5 com o evidente propósito de impedir a chegada dos manifestantes à capital. A matéria foi votada sob forte dispositivo policial que impedia o acesso de manifestantes ao Congresso.

Nelson Pellegrino, então líder do PT, encaminhou voto favorável recorrendo ao apoio dos 27 governadores e se referindo à necessária redução do risco-Brasil. Ao lado de Roberto Jefferson líder do PTB que buscou o laço de continuidade de proposta semelhante apresentada pelo bloco PTB-PFL em 1990.

Luciana Genro, Babá e João Fontes, todos do PT, votaram contra. Oito outros deputados do partido optaram pela abstenção<sup>33</sup> e declararam voto alegando estarem respondendo à solicitação da CUT.

A aprovação dessa medida acarretou custos para o partido e o governo, tendo gerado a primeira “cisma” tanto no terreno partidário quanto sindical, o que lançaria as bases para o PSOL, que passou a requerer o posto do PT como principal força de esquerda. Pode-se considerar este o ponto de inflexão que estimulou o início da organização de novas centrais sindicais mais radicalizadas. Já em setembro os deputados expulsos, lançam a proposta de um novo partido de esquerda, alternativo ao PT e no 46º Congresso do ANDES, ainda em 2003, iniciou debate sobre desfiliação da CUT.

Ao final, o PEC obteve 355 votos. Houve deserções na base, porém a oposição, PSDB e PFL, apoiaram com 62 votos e a PEC acabou aprovada. 11 deputados do PT votaram contra a matéria, 8 sofreram suspensão e três deputados e uma senadora que foram expulsos.

Melo e Anastasia (2005) avaliam que Lula teve mais facilidade que FHC em aprovar seu projeto de reforma da previdência, devido a sua capacidade de angariar votos na oposição. Segundo os autores, a oposição do PSDB e PFL apresentaram pouca capacidade de agir em bloco, com alto grau de disciplina como fazia o PT quando no campo oposicionista. De fato, FHC tentou fazer uma reforma ampla, e ao tentar aprovar proposta tão abrangente unificou todos os atores potencialmente contrários uma vez que ofereceu ao Congresso um único

---

<sup>33</sup> Ivan Valente, Chico Alencar, Pinheiro, Mauro Passos, Paulo Ruben, João Alfredo, Maninha e Orlando Fantazini.

projeto tratando das reformas do setor público e privado, o que ocasionou reforço dos grupos contrários à sua aprovação. Lula, por sua vez, focou nos servidores públicos e isolou a resistência retirando militares e não tocando em direitos de trabalhadores do setor privado. Além disso, preocupou-se em estabelecer uma arena de negociação, o CDES, se articulou para fora do Congresso com governadores e se preveniu quanto a possível judicialização. Também contou a favor a relação intrínseca que possui com o movimento sindical, reforçada pela simpatia para com os fundos de pensão. Também a divisão entre as Centrais contribuiu para o enfraquecimento de potencial resistência na arena social.

Entretanto, Melo e Anastasia (2005) incorrem em erro ao afirmar que a oposição não impôs impedimentos por carecer de disciplina. Diferentemente, o motivo é encontrado na concordância com a proposta. Freitas (2014) apresenta como foi o comportamento dos parlamentares tucanos nos debates sobre a matéria. As críticas apresentadas foram feitas por ser oposição não por discordarem do teor da matéria.

No Congresso, os governistas conseguiram obter o apoio de expressiva parte da oposição que votou favoravelmente, dada a afinidade desta com a proposta apresentada por FHC. Portanto, foi a adesão de Lula a agenda da oposição que arrefeceu a resistência e criou condições para a adesão nas fileiras oposicionistas, o que compensava as secessões internas ao partido do presidente, mais constrangido que a oposição para apoiar a medida. A obtenção de apoio para a aprovação não tem a ver com grau de coalescência nem pode ser restringida ao seu alto nível de capacidade, deve-se, sobretudo, à própria natureza da matéria.

Como se verificou, a PEC 41, que acabou aprovada já em dezembro de 2003, teve como foco os servidores públicos. Em linhas gerais a reforma realizada determinou o estabelecimento de idade mínima para obtenção de benefícios. Para os servidores já ingressos a idade foi elevada de 53/48 (H/M) para 60/55 (H/M), incluindo-se determinantes que passavam a desestimular a aposentadoria precoce.

Foi estabelecida uma nova regra para o cálculo de aposentadorias e pensões, de certa forma alinhada com a regra do Regime Geral. Foi instituído o teto do RGPS para futuros servidores públicos, condicionada à constituição de previdência complementar.

Além disso, foram criados incentivos à permanência em atividade dos que completam os requisitos para aposentadoria e a elevação real do teto do RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00<sup>34</sup> (BRASIL, 2008).

---

<sup>34</sup> Valores da época.

Também foi estabelecida a contribuição de 11% para inativos acima de determinada faixa salarial e regras de transição. Para estados e municípios estabeleceu:

Aplicação do teto remuneratório geral e subteto respectivamente; obrigatoriedade de alíquota mínima de contribuição igual à da União (11% para o servidor); unificação dos Órgãos Gestores dos RPPS nos entes federados; consolidação da contribuição do órgão público enquanto empregador (BRASIL, 2008, p.17).

Segundo o texto do MPS (BRASIL, 2008), o governo também objetivava impactar o Regime Geral promovendo a desoneração da folha salarial, gerando conseqüentemente a redução no custo da mão de obra formal, o que se efetivou com a EC 42/2003 que flexibilizava a contribuição patronal. Ao lado, foram realizadas mudanças nas regras de concessão para trabalhadores rurais, e na legislação para os que optassem pela contribuição individual. Para os empregados domésticos, a legislação foi aperfeiçoada, reduzindo alíquotas e criando outros incentivos.

No que tange à agenda negativa, o governo não revogou o Fator Previdenciário. Um dos pontos mais realçados na plataforma da CUT e uma das principais críticas feitas pelo PT ao governo FHC na área, não logrou modificação ao longo dos oito anos de governo Lula, gerando divisões internas no partido que nunca produziram mais que acalorados debates.

Mais tarde, em 2007, uma nova rodada de discussões sobre a Previdência foi organizada no âmbito do Fórum Nacional de Previdência Social. O objetivo era buscar o consenso acerca de novas mudanças na Previdência. Era composto por Ministérios e Secretarias do Governo Federal, Centrais Sindicais e Confederações de trabalhadores ativos e inativos e entidades de empregadores. Neste aspecto mais uma vez os dois atores, capitalistas e trabalhadores, confrontaram suas posições acerca da natureza da previdência social e suas propostas de mudanças.

No curso dos debates ocorridos, a CNI definiu os pontos que considerava mais relevantes para um novo conjunto de reformas. Alguns dos temas polêmicos que a entidade não encontrou acordo com os demais atores foram: mudança em critérios de cálculo dos benefícios para evitar abusos e distorções; elevação de idade mínima para aposentadorias; limitação do acúmulo de benefícios previdenciários, como aposentadoria e pensão; diferenciação do valor e do tempo de duração das pensões de acordo com a situação do cônjuge e do número de filhos dependentes. No que tange à área assistencial, requer que o financiamento da Previdência Social se de exclusivamente por recursos de contribuições sobre



a folha de pagamento dos trabalhadores e dos empregadores, sendo apenas os elementos redistributivos do plano previdenciário financiados com tributos gerais da União; diferenciação entre os pisos previdenciário e assistencial; desvinculação dos pisos previdenciário e assistencial em relação ao salário mínimo (CNI, 2007).

É considerável o elenco de divergências entre capitalistas e trabalhadores. Tais já podiam ser delimitadas no exame das propostas prévias elaboradas por entidade de representação das duas classes e nos debates que já haviam ocorrido em 2003. Segundo Lopez (2009) houve diferenças marcantes na forma como eram encaradas a natureza e as regras de concessão de benefícios assistenciais, pensões e aposentadoria. Quanto ao seguro desemprego, não obstante o consenso de que regras deveriam ser revisadas, as posições foram bastante diferentes. Enquanto governo e empregadores defenderam a tese de limitar o acúmulo de benefícios, especialmente para aqueles que se encontram ativos no mercado, os trabalhadores ficaram isolados na defesa de instituição de regras que reduzissem os efeitos da rotatividade no mercado de trabalho. Governo e capitalistas também se associaram na defesa da tese de que mudanças na estrutura etária impunham a necessidade de reformar as regras de acesso a benefícios. Do ponto de vista dos trabalhadores, a forma de enfrentar o dilema se daria exclusivamente pelo reforço à formalização e ampliação da oferta de empregos. Mesmo apartado se deu no debate acerca das regras de concessão de pensão por morte, tendo os trabalhadores rejeitado a opção por diferenciar conjugues jovens de não-jovens.

Os representantes de trabalhadores não aceitaram a diferenciação entre os pisos assistencial e previdenciário, a desindexação de ambos ao salário mínimo bem como não houve acordo na avaliação do déficit real da previdência.

Durante oito meses o fórum realizou reuniões que resultaram em alguns consensos: ampliar a formalização com vistas a alcançar o objetivo de universalizar a previdência; reduzir custos por meio de medidas preventivas relacionadas à saúde e segurança do trabalho; ser sensível às especificidades relacionadas ao gênero, bem como considerar a união homoafetiva na concessão de pensões; melhorar a gestão, garantindo transparência e eficiência; criar mecanismos que tornem previdência e assistência formas complementares de amparo ao idoso; diferenciar as fontes de custeio de benefícios previdenciários dos assistenciais; reforçar a previdência voltada para os trabalhadores rurais; criar incentivos monetários que posterguem a aposentadoria (LOPEZ, 2009; BRASIL, 2008). Apesar da importância normativa, tais pontos de acordo acabam não tocando em questões mais

substantivas, ficando restritas ao campo dos princípios e não tendo muita relevância no da operacionalidade.

Segundo o balanço realizado pela CNI (2007), não foi possível construir no âmbito do FNT um consenso em torno de uma reforma previdenciária abrangente. A Confederação avaliou a impossibilidade de estabelecer um novo modelo previdenciário para o futuro e nem regras adequadas de transição, de maneira que, a seu ver, o propósito de construir um sistema mais equilibrado não logrou sucesso.

Na avaliação de Lopez (2009), o Fórum não atingiu seu propósito, posto que os consensos alcançados prescindiam de uma arena de discussões e as questões mais práticas não viram os impasses resolvidos. Segundo ele, o Fórum serviu mais para delinear as posições conflitantes do que para produzir consensos que pudessem nortear uma reforma com potencial de ser amplamente apoiada. Exatamente por tais motivos, não houve desdobramentos relevantes para encaminhar qualquer iniciativa considerável.

Outro importante espaço aonde se deram debates acerca da Previdência foi o Conselho instituído em 1991. Durante o governo Lula passaram a existir órgãos assessoriais descentralizados denominados Conselhos de Previdência Social, com caráter consultivo e de assessoramento. Sua representação segue a fixada pelo Conselho Nacional: quatro do Estado, dois patronal, dois pensionistas, dois trabalhadores. Mas também não logrou ter êxito na produção de consenso e, portanto, sugerir medidas práticas.

Avaliando a única iniciativa de monta aprovada pelo governo no Congresso, a EC 41, a literatura crítica afirma ter se tratado de uma continuidade em relação à de FHC. Não obstante as tentativas realizadas pela equipe do governo Lula para se diferenciar, consideram-na como uma segunda parte, ou um complemento, garantindo aspectos que o governo do PSDB não conseguiu aprovar.

Como representante desta linhagem, Marques e Mendes (2004) avaliam quatro ordens de aspectos negativos. Primeiro deles relaciona-se à condução realizada com celeridade e até certa truculência, posto que se deu sem amplo debate e produziu expurgos no próprio PT. O segundo diz respeito a sua natureza essencialmente focada em redução de direitos e desconsiderando a estrutura de integração dos cidadãos ao regime previdenciário. O foco nas regras de acesso e no piso prejudicam exclusivamente os beneficiários, isentando os perversos aspectos do mercado de trabalho que repulsa considerável contingente do sistema. A terceira relaciona-se aos argumentos empregados para justificá-la. Segundo as autoras, as três ideias força são as mesmas usadas pelo governo anterior: alegação de que o sistema é deficitário,

argumento que não se sustenta haja vista que desconsidera que o sustento dos benefícios assistenciais não é de responsabilidade das contribuições previdenciárias, mas do tesouro; e que a estrutura de distribuição de benefícios produz inequidade. Este segundo argumento, segundo as autoras, foi construído em cima de cálculo inadequado.

Ainda segundo as autoras, os propósitos da reforma foram aumentar a arrecadação para honrar os serviços da dívida. De maneira que a redução dos gastos associada a alavancagem dos fundos de pensão seriam elementos chave para a elevação do superávit primário para 4,25%. O segundo é a crença de que os reforço aos fundos de pensão produziria poupança interna e que seus recursos poderiam financiar programas sociais e de infraestrutura.

A principal iniciativa adotada pelo governo Lula na área da previdência foi a EC 41. Outras realizações são resultantes de ações em outras áreas, especialmente econômica e trabalhista. Além do propósito explícito de conter gastos e aperfeiçoar o equilíbrio orçamentário, dois outros motivos para sua realização podem ser elencados. O primeiro era reduzir a pressão sistêmica que se exacerbou ainda na campanha eleitoral e que permaneceu intensa nos primeiros momentos do governo Lula. A reforma realizada em 2003 complementa a anterior de 1998, seguindo igualmente as recomendações do BM. As mudanças afinadas com as recomendações dos organismos multilaterais eram simbólicas para demonstrar que o novo governo estava efetivamente disposto a realizar o que disse na Carta ao Povo Brasileiro. Portanto, associada a manutenção do tripé macroeconômico ortodoxo e em honrar contratos previamente estabelecidos, a reforma da previdência foi um componente estratégico para efetivar a aceitabilidade do novo mandatário no plano internacional. Indício que reforça é que, apesar de requeridas, outras modificações substantivas não ocorreram.

O segundo era reforçar os fundos de previdência fechados, com o propósito de gerar poupança interna, em parte destinada a financiar programas sociais e de infraestrutura. Mais tarde se apresentariam como importante parceiro em algumas das principais iniciativas dos governos. Conduzido por referências sindicais que passam a ocupar importantes postos no governo.

Não obstante a constatação da continuidade, lideranças do partido buscaram singularizar seu projeto. Dirceu (2003), por exemplo, diferencia a proposta do governo Lula da de FHC, afirmando que o pressuposto do PSDB se restringiu a tratar a dicotomia superávit *versus* déficit, enquanto a questão mais substantiva, presente na proposta do PT, seria realizar justiça social. Além disso, para perseguir o ideal de superar o neoliberalismo e reforçar o

Estado, o gasto com o serviço público deve ser otimizado, para haver mais concursos e mais servidores, com vistas a permanecer mais tempo na ativa. Mesma suposição apresentada por Berzoini (2003), para quem a reforma sugerida reforça o Estado, uma vez que aumenta o tempo de atividade dos servidores públicos. Ainda que se admita diferenças, outros são bastante afins tais como a alegação de que o sistema padecia de insustentabilidade, defesa que se liga à do “déficit crônico” da previdência social.

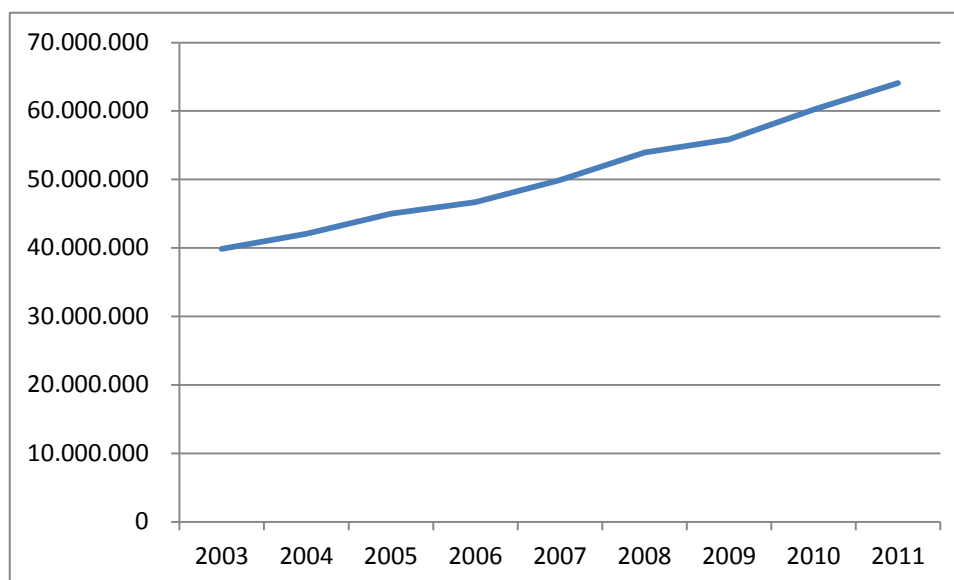
É bem verdade que não se pode dizer que a EC 41 realizou plenamente a agenda proposta pelo BM, iniciada por FHC e apoiada por capitalistas no plano nacional. Por exemplo, os dois regimes não foram unificados, não houve desindexando do piso previdenciário do salário mínimo, assim como não foi realizada a separação entre piso de benefício contributivo do assistencial. Mas a instituição de teto, o reforço da previdência complementar e a tributação de inativos são aspectos efetivados nos termos requeridos pelas agências internacionais e pontos previstos, embora não aprovados pela proposta de reforma de FHC.

No que consiste a condução do processo político, a estratégia efetivada pelo governo para encaminhar a provação da EC 41 foi bem-sucedida em detrimento à EC 20. Na proposta de previdência complementar, muda o foco dos fundos abertos para os fechados, com isso coopta relevantes lideranças sindicais interessadas no reforço de seus respectivos fundos. Quando apresenta na plataforma de campanha, camufla os temas mais polêmicos, como tributação de inativos. Exclui os militares da proposta para reduzir o público descontente que certamente se poria como ator de veto. Envia ao CNDES, dando contornos de construção coletiva, em seguida faz retificações à proposta original mantendo o substantivo. Envolve os governadores de estados e se articula bem com a oposição, o que foi facilitado pelas evidentes semelhanças com a proposta de FHC. Na condução no Congresso, age com pulso firme, debelando as dissidências de esquerda e punindo petistas dissidentes. Os efeitos políticos negativos para o governo foi a cisão no partido e com parte do movimento sindical, especialmente com setores afetados pela reforma.

Analisando no aspecto mais amplo, situação do RGPS, verifica-se uma melhoria considerável, que não resulta diretamente da agenda de reformas realizadas, mas de ações efetivadas nas áreas econômica que melhoraram os níveis de emprego e ampliou a formalização. Esta realidade se evidencia no gráfico abaixo que demonstra o número de pessoas físicas com pelo menos uma contribuição ao INSS no ano de referência, sem dupla

contagem daquelas registradas simultaneamente nas categorias empregados e outros contribuintes.

**Gráfico 4: Número de pessoas físicas com pelo menos uma contribuição ao INSS no ano de referência**



Fonte: MPS/Boletim da Previdência Social.

### 7.2.2 Implantação do SUS

Analisando a evolução das plataformas das candidaturas Lula de 1989 a 2002, o compromisso com a implantação do SUS nos termos da Conferência de 1986 é explícita. No campo dos princípios do sistema de saúde que se almejava constituir estão inscritos acesso universal, integralidade, descentralização, financiamento público, participação popular e foco na prevenção. Mas também se verifica uma interessante mudança de postura em relação à oferta privada como se verá adiante.

O programa de 1989 faz fortes críticas ao aparato privado de produtos e serviços de saúde que, segundo ele, domina o setor, desfigurando os propósitos da saúde pública em favor do lucro. As empresas de saúde, favorecidas por incentivos públicos, lucram sem necessariamente ofertar qualidade ao público. Sugere a estatização de serviços que não encontram similares ofertados diretamente pelo Estado. O setor privado só seria admitido em

setores complementares, mas ainda assim sob forte controle público. Proposta estendida ao setor farmacêutico e de equipamentos.

A abordagem crítica no Programa de 1994 (PT, 1994a) é um pouco menos impetuosa com o setor privado. Identifica o fenômeno do esvaziamento do setor público em decorrência da má qualidade no atendimento em benefício dos planos privados. Diferente do Programa de 1989, avança em explicitar a preocupação com a constituição de fontes permanentes e estáveis de financiamento, embora não apresente ainda nenhuma sugestão concreta, a não ser a de exigir que estados e municípios comprometam 10% de suas receitas com o setor, apresentando adesão à uma PEC que transitava à época. Em outro texto, por sua vez, discorre-se sobre o compromisso de alocar parte das receitas da previdência para o setor (algo que já se praticava) com os repasses fundo a fundo do governo federal para os municípios, revelando adesão à tese da descentralização já em curso e sob a disciplina das NOB publicadas até então.

O Programa de 1989, realça o compromisso com a materialização dos princípios do Sistema Único ao se identificar com as teses e princípios do movimento sanitarista, bem como suas conquistas apresentando largo compromisso com a edificação do Sistema Único” (PT, 1994c). Neste segundo texto desdobra propostas com as diversas áreas de intervenção em saúde, atenção primária, especializada, combate a endemias, saúde do trabalhador, dentre outras. Destaque para o compromisso com a superação dos manicômios no âmbito da saúde mental (PT, 1994c).

As resoluções do Encontro Nacional do PT realizado em 2002, portanto, próximo às eleições que dariam vitória a Lula, o SUS é considerado uma conquista da sociedade brasileira que precisaria ser implantado em sua plenitude, incorporando inclusive modelos de gestão que levassem à melhoria da qualidade e à otimização dos recursos disponibilizados. O acesso da população aos medicamentos essenciais e de uso continuado, o fomento à produção de medicamentos genéricos e o impulso às políticas de saúde preventiva, ao lado do fortalecimento de programas como o de saúde da família, são elencados como componentes de um compromisso básico de defesa da vida (PT, 2001).

A 12ª Conferência Nacional de Saúde se reuniu ainda em 2003, sob a promessa de que, em vista do compromisso com a participação da sociedade, suas decisões seriam seriamente consideradas na definição do desenho das ações adotadas pelo governo recém empossado. Como de costume, cada segmento interveio na Conferência para avançar com suas posições. Paim (2007) destaca que o CONASS realizou seu seminário e destacou dez

pontos. A Associação Brasileira de Analgesia Inalatória e Sedação Consciente (ABASCO) e CEDES lançaram um documento constando vinte pontos que reafirmava suas posições apresentadas aos candidatos nas eleições de 2002. Segundo o autor, a menção à reforma sanitária brasileira é retomada após um longo intervalo no qual foi virtualmente apagada. As propostas que causaram maior polêmica foram a descriminalização do aborto, a extinção do PL que regulava o Ato Médico e a forma de contratação dos PACS. Foram rejeitadas as duas primeiras, enquanto definiu como sua posição, a seleção pública para contratação de agentes (SILVA et al., 2013).

As 12<sup>a</sup> Conferência (BRASIL, 2004), realizada em dezembro de 2003 traz como uma das mais evidentes inovações, a ênfase dada a pluralidade crescente da sociedade e dos interesses nela presentes, e sugere diversas ações voltadas para cada segmento. Também realça a necessidade de ações intrasetoriais, valorização do trabalho em saúde e retoma o já repisado tema do financiamento.

Basicamente, a política de saúde se desenvolveu no período Lula acompanhando o eixo de continuidade, que constitui a trajetória de implantação do SUS. De maneira que, de um lado, se verificam os desdobramentos naturais de políticas já implantadas e, de outro, inovações fortemente condicionadas pelas decisões adotadas ao longo dos ciclos políticos anteriores. Segundo Machado e Baptista (2012), a agenda federal apresentou continuidades e mudanças em relação ao período anterior enquanto as ações adotadas no setor, embora circunscritas por diretrizes pré-determinadas variaram, segundo as preferências de cada uma das quatro gestões ministeriais.

Como já discutido, o que diferencia a área da saúde dos demais pontos da agenda social é a institucionalidade do SUS e a existência de um ator eventual, aqui denominado ator SUS, fortemente mobilizado no debate sobre saúde pública e em defesa do Sistema Único, ator composto por segmentos diversos que perpassa transversalmente os partidos políticos.

Da mesma maneira que no governo anterior, é sob estes dois condicionantes, a institucionalidade herdada e a existência de um ator eventual, que o governo Lula realiza ações na área da saúde. Boa parte das inovações postas em prática já se encontravam em germe nas posições que vinham sendo debatidas nas últimas Conferências Nacionais, o que revela sinergia com o extenso grupo de militantes, intelectuais e políticos envolvidos com o tema. Exemplares são a melhoria na atenção às urgências e na área da saúde bucal, além da ampliação, pelo menos formal, da autonomia dos entes federados na alocação de recursos. Destaca-se também que as diretrizes de combate à exclusão social e de fortalecimento da

participação social, introduziam ajustes no pacto federativo e a valorização da cooperação internacional são alguns outros dos aspectos marcantes da agenda de saúde do governo Lula (MACHADO; BAPTISTA, 2012).

Segundo Machado (2012) houve reforço no planejamento estatal durante o período do governo Lula. O MS teve seu papel organizativo fortalecido, fato decorrente foi a construção do Plano Nacional de Saúde 2004-2007. Posteriormente, o Plano Mais Saúde 2008-2011 representou o esforço de inserção da área no projeto de desenvolvimento econômico em curso a partir da segunda fase do governo Lula. Mas entre as estratégias e instrumentos de planejamento desenvolvidos ao longo dos dois mandatos, ganha destaque o Pacto pela Saúde. Este foi construído ao longo de dois anos de debates com múltiplos atores com atuação na área e consistiu no aprimoramento do mecanismo de gestão, financiamento e controle social.

Caracterizando o Pacto pela Saúde segundo quatro aspectos específicos, Viana, Lima e Oliveira (apud LIMA; QUEIROZ, 2012) argumentam que: a racionalidade sistêmica é forte, vinculada a ampliação da regionalização, enfatiza a pactuação entre esferas de governo e mantém os instrumentos previstos na NOAS (Projeto Piloto de Investimentos [PPI], Plano Diretor de Regionalização [PDR], Plano de Desenvolvimento Institucional [PDI]); a transferência de grandes blocos de recursos segundo nível de atenção à saúde, tipo de serviço, programas e funções constitui o mecanismos de financiamento federal; o modelo de atenção é definido segundo as responsabilidades em todos os níveis e campos de atenção; por fim, no que concerne às relações e acordos federativos a negociação se dá no âmbito nacional, estadual e regional, por meio dos Colegiados de Gestão Regional, formalização de acordos entre gestores por meio da PPI, da assinatura de termos de compromisso entre gestores no âmbito dos pactos de Gestão e pela Vida e implantação de mecanismos de controle e avaliação dos compromissos pactuados.

O Pacto pela Saúde parte da crítica à forma como foi conduzida a descentralização nos anos noventa. “A intensa normatização atrelada aos incentivos financeiros teria gerado, entre outros fatores, uma excessiva burocratização das relações intergovernamentais e fragmentação acentuada dos mecanismos de transferência de recursos federais” (LIMA; QUEIROZ, 2012, p. 235). A disposição da primeira gestão do MS foi de rever tais questões e após aprovação pela CIT e pelo CNS foi publicado o Pacto pela Saúde, contemplando três dimensões: Pacto pela Vida que envolveu metas sanitárias, Pacto em Defesa do SUS que determinava os compromissos políticos e o Pacto de Gestão que estabelecia metas de gestão relacionadas à descentralização (LIMA; QUEIROZ, 2012; MACHADO, 2012).



O Pacto pela Saúde redefiniu as responsabilidades coletivas dos três entes federados, que são ao mesmo tempo, gestores do sistema de saúde. Diferentemente dos instrumentos anteriores por determinar a formalização dos acordos intergovernamentais em diversos âmbitos da gestão e da atenção à saúde. A adesão ao pacto exigia assinatura de termo de compromisso de gestão que estabelece atribuições e responsabilidades, objetivos e metas relacionadas aos três pactos. No que concerne o financiamento, há unificação dos repasses pela criação de cinco grandes blocos de transferência de recursos federais: atenção básica, atenção de média e alta complexidades ambulatorial e hospitalar, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão SUS. Mais tarde foi criado um bloco específico para investimentos.

A 11ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 2001) expressava a preocupação com a forma como era organizado o repasse federal criticando a forma fragmentada como os recursos da União eram repassados, bem como o fato de serem carimbadas, o que reduzia a autonomia dos municípios para estabelecerem suas prioridades. Lima e Queiroz (2012) discordam avaliando que houve avanço na superação da fragmentação de repasses, mas reconhecem que não houve ruptura total com o modelo anterior. Os recursos transferidos dos blocos permanecem associados a condicionamentos relacionados a adesão a programas e cumprimento de metas. O que se observa como talvez a principal inovação é que a partir deste momento tais metas passaram a ser menos impositivas e mais negociadas nas instâncias intergestores do SUS.

Machado (2012) demonstra que entre 2000 e 2007, o gasto com saúde e o comprometimento de receitas com a área foram baixos. A tendência de redução do peso relativo da esfera federal no custeio dos serviços de saúde seguiu até 2008, a tendência de queda inaugurada nos anos noventa com a transferência de responsabilidades para os outros dois entes federativos.

Após a superação do cenário restritivo do primeiro período do governo Lula, passa a ocorrer um aumento progressivo dos gastos federais com ações e serviços de saúde, mesmo após o fim da CPMF. A autora atribui este fato ao crescimento econômico registrado no período 2006-2008 e ao tipo de vinculação estabelecido pela EC 29/00. Em 2009 o gasto com saúde apresentou caráter anticíclico pois mesmo com a queda do PIB, o orçamento da área cresceu. A elevação dos aportes coincide com a expansão das transferências fundo a fundo, tal qual a tendência iniciada na década anterior. Ela ainda destaca que a proporção de transferências ultrapassou 80% após o Pacto pela Saúde. A vigência dos blocos de

financiamento praticamente extinguiu o pagamento direto do governo federal a prestadores. A regulação se dá pelo cumprimento de metas e compromissos.

A maior parte dos investimentos se concentraram, na Atenção à Saúde, básica, média e de alta complexidades, a parte de investimentos dependem em grande termo de emendas parlamentares o que revela instabilidade e deficiência no planejamento. Os demais campos, tais como vigilância e insumos, contavam com parcelas menores do orçamento federal em saúde. Mas, em termos relativos, o maior crescimento registrado foi em Ciência e Tecnologia e Assistência Farmacêutica. Machado (2012), ainda destaca o aumento na execução orçamentária para as regiões mais pobres do país, ainda que as regiões Sul e Sudeste continuassem a consumir a maior parte dos recursos financeiros.

Quanto a regulação, observa-se o aprofundamento da tendência também iniciada nos anos noventa e intrínseca ao caráter descentralizado do SUS: o governo federal, por meio do MS, se afastou radicalmente do papel de prestador de serviços e regulador de prestadores assumindo o papel de modulador dos sistemas estaduais e municipais de saúde.

Segundo Machado (2012), a lógica que imperou nos anos noventa, de indução por meio do controle financeiro, sofreu inflexão com o Pacto pela Saúde, que reforçou a estratégia de acordos intergovernamentais baseados em metas sanitárias e de gestão, aumentando a autonomia dos entes estadual e municipal na utilização dos recursos financeiros.

Na agenda governamental destacam-se quatro grupos principais de políticas que expressaram a combinação continuidade/mudança. O primeiro grupo é o das políticas tradicionais de saúde pública no qual se verifica predomínio de continuidade em relação aos períodos anteriores e algumas mudanças incrementais. Neste grupo estão as ações voltadas a problemas sanitários relevantes ou as iniciativas assistenciais voltadas para grupos populacionais específicos. O segundo grupo é composto pelas políticas de alta institucionalidade associadas à reforma sanitária e ao SUS. Seus principais exemplos são as políticas nacionais que já haviam assumido destaque na agenda governamental anteriormente, tais como as de Saúde Mental, combate a AIDS e a Estratégia Saúde da Família (ESF). Neste grupo também se verifica o predomínio de traços de continuidade associados às inovações incrementais. O terceiro grupo, diz respeito aos destaques das gestões ministeriais que revelam inovações associadas às preferências da cúpula dirigente do MS. O quarto e último, relaciona-se às prioridades governamentais para a saúde, que constituem as principais inovações que singularizam a ação do governo Lula, dentre as quais se destacam o Programa Brasil Sorridente, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e a Farmácia Popular.

O governo Lula deu sequência às políticas tradicionais de saúde pública, como o controle de doenças específicas, amplia programas dirigidos à populações específicas, como o Programa de Saúde da Mulher, introduz mudanças pontuais coerentes com as diretrizes estabelecidas pelo governo, como ocorre na Saúde Mental, coma a introdução de Centros de Atenção Psicossociais voltados a segmentos específicos como usuários de álcool e drogas, outras políticas foram aperfeiçoadas, como a Estratégia Saúde da Família que teve suas equipes ampliadas e diversificadas.

De acordo com Castro e Fausto (2012), tal como no governo FHC, a atenção básica teve destaque no governo Lula. Houve considerável incremento financeiro, embora mantendo o padrão anterior, e ainda que tenha sido menos que para as médias e altas complexidades. A Saúde da Família permaneceu sendo o eixo central para a organização da atenção básica, tornando-se a partir de então não mais programa, mas estratégia. Ao longo dos oito anos houve ampliação da cobertura. Em 2008, foi introduzido o Núcleo de Atenção à Saúde da Família (NASF), para reafirmar a saúde da família como porta de entrada e estratégia prioritária para organizar a atenção básica no SUS. Ao longo do governo Lula houve, segundo os autores, ampliação de cobertura e escopo da atenção básica. Concluem que houve avanços e concordam com Machado e Baptista (2012), de que as inovações foram, sobretudo, incrementais.

As principais novidades se dão nas áreas em que já havia o reconhecimento de carência por ações específicas. Notoriamente, como dito, nas áreas de saúde bucal, atenção às urgências e assistência farmacêutica. Mesmo onde se verifica inovação, não há distanciamento com as diretrizes herdadas. Ou seja, as três iniciativas se dão em acordo com os princípios do SUS de universalidade e integralidade, e, no caso do Programa Farmácia Popular é reforçado o aspecto de relação público-privado na provisão de serviços de saúde preconizada pela CF/88.

Ao descrever as três políticas, Machado e Baptista (2012) destacam que a forma de entrar na agenda, a base política institucional e a trajetória histórica variam. No caso do Programa Brasil Sorridente, destaca-se a pré-existência de um modelo anterior, de equipes já instituídas e que a habilidade dos profissionais em associar a saúde bucal com o combate a fome foi vital para dar força a iniciativa. Também, a proposta do SAMU possui raízes no governo FHC, mas o apoio do presidente e do então ministro Humberto Costa legou a constituição de uma coordenação nacional, além de mecanismos legais e financeiros próprios. Quanto ao Programa Farmácia Popular já estava prevista no programa de governo, foca na

população de baixa renda e após uma primeira fase que enfatizava a parceria entre entes públicos, a partir de 2006 o programa passou a se basear no subsídio de medicamentos vendidos pela própria rede privada varejista. Segundo os autores, a terceira constitui a inovação mais proeminente se considerada as políticas progressas. Mas também destacam que o copagamento é considerado por alguns como contraditório às diretrizes legais do SUS, posto que exige do usuário pagar, ainda que menos, para ter acesso ao medicamento e reforça o caráter mercantil da oferta farmacêutica.

No que concerne as agências reguladoras, cabe ressaltar que o governo Lula não alterou a estrutura herdada. Foram mantidas as agências já criadas com o propósito de realizar regulação sanitária e de planos de saúde. Para Machado (2012), apenas mudanças incrementais são verificadas.

A 13ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 2007) realizada em 2007 teve como um de seus pontos mais polêmicos a questão das fundações públicas de direito privado. A posição do governo foi derrotada, quando os conferencistas rejeitaram o Projeto de Lei nº. 92/2007, que determinava a criação das fundações públicas de direito privado para a gestão de serviços públicos, inclusive dos hospitais estatais do SUS. Os conferencistas consideraram a proposta uma ameaça de “privatização do SUS”, opondo-se a adoção de um modelo gerencialista, reafirmaram o compromisso com o fortalecimento da gestão pública da saúde. Não obstante, a oposição explícita do ator SUS, de servidores públicos federais, e do fato de ter sido contestado no STF, o Governo Federal não revogou a Lei das OS.

Por meio da ação conjunta dos Ministérios de Saúde e Educação elaboraram o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), com o objetivo de promover a recuperação dos Hospitais Universitários (HU) e criar condições para o aperfeiçoamento de sua inserção na rede hospitalar pública. Foi a partir desse Programa, que mais tarde, em 2011, foi desenvolvida uma modalidade similar de administração via OS para a gestão de HU, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Bahia (2009) constata o crescimento da oferta de serviços de saúde privados no governo Lula, em consonância com a tendência já verificada anteriormente. Na visão da autora, esse processo foi favorecido por uma série de medidas adotadas pelo Executivo no período, especialmente aquelas que levam ao aumento das taxas de retorno por planos privados tais como a disposição do governo federal de aumentar a base de cobertura e o valor de sua contrapartida para os planos privados de saúde de seus servidores, acima da inflação.

Ao lado da expansão dos planos privados, também é mantida a tendência de ampliação da oferta privada de serviços públicos, por intermédio da contratação direta.

Ainda sobre os incentivos à oferta privada, Bahia (2009) destaca a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº. 480 de 2004, que estabelece a separação das contas dos serviços de terceiros (entre os quais os médicos) e autoriza a dedução de impostos e contribuições sociais para profissionais de cooperativas e associações médicas. O Decreto nº. 5.895 de 2006, por sua vez, realizou uma segunda geração de aperfeiçoamento dos critérios para a concessão do certificado de filantropia: oferta de serviços no percentual mínimo de 60% ou realização de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS. A Lei nº. 11.345, de 2006 e o Decreto nº. 6.187, de 2007 determinaram que parte da arrecadação é enviada para o Fundo Nacional de Saúde e destinada às Santas Casas, entidades hospitalares sem fins econômicos e entidades de reabilitação de portadores de deficiências e parcelamento de débitos tributários. A Lei nº. 10.833 de 2004 preserva o regime de redução da alíquota da COFINS de 7,6% para 3%, para estabelecimentos privados de saúde. No plano dos incentivos à demanda privada de serviços de saúde, o autor destaca a legislação que introduza possibilidade de o servidor público obter ressarcimento do valor parcial dos gastos com planos ou seguros privados de assistência à saúde.

Por fim, a questão da fonte permanente de financiamento, problema herdado da trajetória anterior, foi agravado pela revogação da CPMF em 2007, permanecendo um enigma não resolvido até o final de 2010. Na mesma 13ª Conferência, a despeito do esforço dos participantes do governo terem tentando transformar a ameaça de revogação em tema central, o que se verifica no relatório final da 13ª Conferência Nacional de Saúde apenas uma tímida defesa da continuidade da CPMF, que chegava a lhe fazer ressalvas.

Menicucci (2011) avalia que o governo Lula foi mais inovador nos condicionantes da saúde que nos aspectos endógenos da política de saúde propriamente dita. Em concordância com a argumentação apresentada, a autora avalia que a política setorial foi apenas incremental, portanto, não houve muitas mudanças, apenas deu-se sequência ao contínuo processo de implantação do SUS. Este traço foi mais proeminente no primeiro mandato, enquanto no segundo as medidas de maior impacto ocorreram nas condições de vida e determinantes de saúde, tais como alimentação, renda e saneamento. As políticas de combate à pobreza e de segurança alimentar, bem como a melhoria nos indicadores de renda, a formalização do trabalho e outras políticas setoriais de promoção de direitos, trouxeram os principais resultados na área da saúde. Segundo a autora, como o direito à saúde implica a

garantia pelo Estado da adoção de políticas públicas que evitem o risco de agravo à saúde, devendo ser consideradas todas as condicionantes que protejam e recuperem a saúde individual e coletiva, os avanços alcançados nos determinantes da saúde, são relevantes. Mas a análise destes conduzem o debate à parte da agenda social na qual se localizam as iniciativas de assistência social e segurança alimentar, tópicos da próxima seção.

Como contrastes em relação ao período anterior, é notório o abandono do discurso que buscava resignificar o sistema, tornando-o “coisa de pobre”, e o progressivo aumento do investimento na construção de equipamentos públicos. Entretanto, no escopo geral de ação, não se verifica uma reorientação. Por exemplo, a saúde suplementar continuou se expandindo e a gestão terceirizada de equipamentos públicos, sobretudo, por meio de OS, continuaram.

### **7.2.3 Estratégia de combate à fome e a pobreza**

Analisando as resoluções dos Encontros Nacionais ao longo das décadas de oitenta e noventa (PT, 1994,1995, 1997) verifica-se que uma das principais posições históricas do PT era o compromisso com o combate à pobreza e a erradicação da fome. Coerente com sua matriz ideológica, as duas plataformas são entrelaçadas à reversão da desigualdade social. A estratégia de ação concreta, por sua vez, variou ao longo das duas décadas, se deslocando de uma formulação mais genérica, que versa sobre a implantação do socialismo democrático, para um compromisso redistributivista, baseado na associação entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda. No curso das mudanças, alguns pontos de ação permaneceram, dentre eles destaca-se a reforma agrária e a instituição do imposto de renda progressivo. A proposta de taxação incidente sobre grandes fortunas permaneceu até o final dos anos noventa como uma das principais propostas para reduzir os níveis de desigualdade social existentes no Brasil.

No programa da campanha presidencial de Lula, em 1998, foram apresentados dois eixos de ação para reduzir os níveis de desigualdades. O primeiro era a realização de uma reforma tributária, baseada no objetivo de aumentar a participação das grandes fortunas no financiamento das ações do Estado, com diferenciação das alíquotas das camadas mais baixas. O propósito seria ampliar a arrecadação e ao mesmo tempo desonerar os pobres, para

tanto, pretendia realizar “uma efetiva reforma tributária, onde os ricos paguem mais, terá efeitos positivos na desconcentração da renda nacional” (PT, 1998, p. 5).

O compromisso com a instituição do imposto progressivo e de outras medidas estruturais jamais foram formalmente abandonadas pelo partido, entretanto, a proposta de Renda Mínima elaborada pelo Senador Eduardo Suplicy, foi progressivamente ganhando notoriedade ao longo da década de noventa e tornou-se uma proposta, de certa maneira, dominante. O PT expressava o entendimento de que, na falta de condições objetivas para a adoção de iniciativas mais profundas, esta poderia figurar como medida transitória ou mesmo como uma primeira etapa da estratégia mais abrangente de reformas estruturais. Foi no contexto da preparação da disputa eleitoral de 2002 que se verificou uma alteração mais evidente na orientação partidária. Nas Resoluções de seu 13º Encontro Nacional, o PT, realiza uma inflexão que desloca o partido da agenda estrutural para outra mais afinada com o modelo focalizado, desmembrando o combate à fome do combate à desigualdade social. É feita menção ao imposto de renda progressivo, mas é a política de segurança alimentar e nutricional que ganha a dimensão de prioridade (PT, 2001).

O partido reconhecia pela primeira vez, efeitos benéficos do Programa Bolsa-Escola e evidenciava a disposição de mantê-lo, com o objetivo de associá-lo a outros programas de renda mínima. A PFTR de seu predecessor era criticada por ser supostamente tímida, tanto em relação aos benefícios quanto na visão estanca sobre a qual se sustentava. Consequentemente, a renda mínima é introduzida como estratégia de articulação de uma política mais extensa de inclusão social, apresentada como um passo na direção da implementação de uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira (PT, 2001). De forma que se compromete com a instituição de uma política consequente de segurança alimentar, baseada em iniciativas diversificadas, que permita o acesso à cesta básica de produtos com vistas a melhorar progressivamente com o aumento da produção e da distribuição de alimentos, especialmente para as crianças (PT, 2001).

Na plataforma eleitoral de 2002, a coligação Lula Presidente fez novas referências ao Projeto de Renda Mínima elaborada pelo senador petista, Eduardo Suplicy. Argumentando favoravelmente às iniciativas que envolvessem complemento monetário às famílias mediante a contrapartida de matrícula e frequência escolar dos filhos, avaliando que estas induziriam a superação da pobreza geracional e reduziria também o trabalho infantil. Neste sentido, fez novas considerações elogiosas às primeiras medidas adotadas no plano municipal e à PFTR

do governo FHC, destacando os Programa Bolsa-Escola, PETI, Bolsa Alimentação. A proposta desenhada no Programa de campanha é:

No campo da renda mínima, nosso governo atuará em quatro frentes: (a) implementação de programas nos municípios, atendendo à faixa de 0 a 15 anos de idade. A transferência de renda às famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo será feita com a complementação ao valor pago por programas municipais; (b) adoção de bolsas de estudo para jovens entre 16 e 25 anos, provenientes de famílias de baixa renda, para que completem o ensino médio ou superior, com contrapartida de realização de serviços comunitários (c) programa de garantia de renda e valorização profissional de trabalhadores desempregados entre 22 e 50 anos, encaminhando-os para atividades comunitárias e de capacitação ocupacional; a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, no caso dos trabalhadores formais, e com um auxílio de renda, para os informais; (d) programa Nova Oportunidade, para desempregados de 51 a 66 anos, oferecendo-lhes uma alternativa de ocupação (PT, 2002c, p. 42-43).

A proposta sugerida seguia o seguinte roteiro: havendo condições fiscais, objetiva-se instituir uma renda mínima, associada à educação (Programa Bolsa-Escola) e uma política de segurança alimentar abrangendo todo o território nacional, como ingredientes de um programa de complementação de renda familiar. Embora, registre a intenção de superar “as abordagens setoriais ou compensatórias” em favor de “acesso à inclusão social plena como um direito de cidadania, em suas várias dimensões”, fica evidente, pois, o deslocamento da política de combate à fome da plataforma reformista baseada em mudanças estruturais, com vistas na superação da desigualdade, diretrizes históricas do partido.

Ao lado, associa as medidas redistributivas às transformações nas esferas da produção e do investimento com o propósito de orientá-las, no sentido de constituir um amplo mercado de consumo de massas. Para tanto, os programas de investimento nos setores sociais passavam a ser concebidos como verdadeiros vetores de crescimento e transformação da economia (PT, 2001). As resoluções determinam que o futuro governo petista assegurasse a capacidade do Estado “de dispor de parcela do excedente econômico para que possa financiar políticas sociais e de desenvolvimento” (PT, 2001, p. 16). O propósito seria promover a inclusão de 53 milhões de brasileiros, considerados subcidadãos, no mercado de consumo e aos bens e serviços essenciais (PT, 2001).

É conclusiva a avaliação de que quando Lula chega ao poder, sua relação com o tema desigualdade e pobreza não é mais aquela da origem do PT. Seu compromisso com a superação dos níveis de pobreza é preservado, mas sua estratégia possui uma natureza distinta



da preconizada até o final dos anos noventa. Não se trata nem da implantação do socialismo, nem tampouco da formulação de um novo pacto redistributivista, pelo menos não baseado na tributação. O que se pretendia realizar é um programa com objetivo de melhorar o acesso à alimentação por meio de medidas pontuais e focalizadas. Admitindo, inclusive, dar sequência à política de transferência pré-existente. Além disso, apresenta-se o objetivo da inclusão do indivíduo aos direitos de cidadania através da inclusão ao mercado de consumo, como se ser consumidor fosse o equivalente a ser cidadão. Neste caso, verifica-se a antecipação daquilo que se tornou a estratégia do governo Lula de incluir os segmentos pobres à sua estratégia de crescimento econômico.

Historicamente, a agenda social do PT encontrava-se em sinergia com a sugerida pela CUT. Às vésperas da eleição de 2002, esta última era eixada na reversão das medidas adotadas pelo governo FHC que desmontaram ou deram dimensão neoliberal às políticas sociais. Para a Central, as novas políticas deveriam ser comprometidas com a universalização das políticas públicas, de forma que sugere que o novo governo atuasse em duas frentes paralelas: direitos gerais de cidadania identificados com qualidade de vida, refletidos nas políticas sociais – sistema público de emprego, saúde, habitação, educação, saneamento básico, meio ambiente saudável, entre outras. Direitos dos trabalhadores, a partir da concepção de trabalho decente/digno, e no marco do modelo de desenvolvimento, do sistema de regulamentação capital-trabalho e da organização e ação sindical defendidas pela CUT (CUT, 2003a). Ainda segundo a Central, a universalização de direitos passaria pela inclusão social, o que significava:

Combate à pobreza e a miséria e implementação de ações afirmativas, voltadas para a geração de emprego e renda, acesso à educação (em especial para jovens e adultos), saúde (em especial saúde reprodutiva e saúde do trabalhador), habitação, saneamento, cultura e lazer, entre outras (CUT, 2003a, p. 13).

Após a eleição de Lula, a CUT continuou reafirmando sua posição favorável a uma reforma tributária que instituísse o imposto progressivo, a fim de promover justiça distributiva:

A reforma tributária a ser implementada pelo governo Lula seja orientada para a redistribuição da carga tributária, de forma a torná-la mais justa, promovendo a progressividade nos tributos que devem recair prioritariamente sobre as altas rendas e os patrimônios (CUT, 2003a, p. 36).

A defesa da plataforma histórica da esquerda se dá sem oposição as medidas que começavam a ser praticadas pelo governo recém empossado relacionadas à segurança alimentar. Mas associa a esta a necessidade de denunciar de concentração de renda e de terras, das políticas agrícolas discricionárias e reforçando a luta por um projeto de desenvolvimento sustentável e de geração de trabalho e renda. Realça que um conjunto de ações de transferência de renda por si só não teria capacidade de resolver definitivamente o problema da fome. Mas também rejeita tratá-la como paliativo ou política compensatória, tal como algumas alas do movimento sindical buscavam fazê-lo e da mesma maneira que haviam acusado as iniciativas correlatas adotadas nos anos anteriores. Inversamente, no 13º ConCUT, a Central anuncia o apoio e se dispõe a participar do “mutirão nacional de combate à fome anunciado por Lula”.

Segundo sua avaliação, a agenda de combate à fome não poderia se restringir ao puro assistencialismo, não bastando apenas focar na doação de alimentos, “são necessários a mudança de modelo econômico, a geração de emprego e renda, a reforma agrária, o fomento à economia solidária e a redistribuição radical da renda e da riqueza concentrada” (CUT, 2003b, p. 71).

Em posição diversa, a CNI (2002) evocava nos princípios que tangenciam a política social apresentados na plataforma da indústria a busca por superar as desigualdades sociais e a pobreza pelo livre mercado e através da redução do intervencionismo estatal. As críticas se concentraram em relação à carga tributária e a exigência por reformas desoneradoras.

Portanto, na proximidade das eleições, o PT aprofundou a inflexão favorável a uma agenda mais “realista”, o que se desdobrou na separação entre a proposta de ação imediata de combate à fome da plataforma reformista de superação das desigualdades. A CUT, por sua vez, permaneceu fiel à plataforma de reformas estruturantes, realçando a necessidade de uma reformulação do sistema tributário em favor dos mais pobres. Entretanto, ainda assim, não impôs objeção à agenda imediatista, conferindo-lhe contornos de primeira geração de ações requisitadas. A CNI por sua vez, preferiu uma agenda liberal, sem sugerir ações específicas para a área de assistência social, reafirmando que os dilemas sociais seriam resolvidos pela libertação das forças de mercado o que, na prática, significa defender uma intervenção comedida do Estado e a desoneração da produção. Portanto, situa-se na contramão das teses defendidas pelos trabalhadores.

Empossado na presidência, o PT não tardou em realizar o recuo já previsível no compromisso com medidas estruturais, o que se evidenciou já no início do primeiro mandato,

ainda em 2003, quando a reforma tributária encaminhada ao Congresso não versou sobre alteração em sua estrutura regressiva. De acordo com Brami-Calentano e Carvalho (2007), a reforma focou na administração das despesas públicas, não na natureza da tributação. O único aspecto de mudança que amenizava condições de pobreza constantes na EC 42 foi a desoneração dos produtos da cesta básica. Tal postura permaneceu ao longo dos outros sete anos que se seguiram, em nenhum momento do governo Lula, a histórica proposta de reorganização do sistema fiscal e tributário com base na lógica progressiva de tributação equivalente à renda foi efetivada. Este fato é revelador quanto ao abandono da plataforma histórica em favor de uma agenda mais permissiva aos grupos econômicos e políticos dominantes. Em seu lugar o Executivo federal buscou reeditar a Estratégia de Parceria e sua versão da PFTR. Plataforma que substituiu a da distribuição associada a reformas estruturantes.

Livre de ambições redistributivistas, a agenda do governo Lula para a área da Assistência Social, se desdobra em duas frentes. De um lado, buscou regulamentá-la, superando o quadro de fragmentação institucional e amenizando o problema do subfinanciamento e, de outro, efetivou uma política de transferência de renda mais robusta, abrangente e institucionalmente mais organizada que a herdada do governo FHC. Na segunda fase do governo Lula, a PFTR já implantada ganhou nova dimensão. Primeiramente, torna-se a mais importante vitrine do governo que, com ela, a um só tempo amplia apoio eleitoral e reforça o laço com os grupos que ofereciam historicamente apoio ao PT. Em segundo lugar porque toma parte como uma das engrenagens da estratégia econômica de constituir um mercado de consumo de massas.

Mas antes de investir na PFTR como agenda prioritária, o governo Lula tentou reeditar a Estratégia de Parceria através do Programa Fome Zero. Sua base teórica se alicerçava na constatação de que a superação da fome requeria medidas rápidas, que não poderiam aguardar mudanças estruturais, reforçando a nova perspectiva que passava a orientar tanto o governo quanto o PT.

O Projeto Fome Zero inclui, além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana, garantindo a universalidade prevista na Constituição; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar, atingindo todas as crianças que freqüentam escolas públicas, inclusive creches; e, finalmente, o apoio aos inúmeros programas criados por

governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao auto-consumo alimentar e à agricultura familiar (PT, 2002c, p. 43-44).

A origem do Programa remonta ao ano de 1991, quando o Instituto Cidadania foi designado por Lula, para elaborar um programa de segurança alimentar e nutricional para o Brasil, tarefa desempenhada inicialmente por José Gomes da Silva e seguido pelo filho, José Graziano da Silva, a quem coube à missão de elaborar o que acabou batizado de “Fome Zero” e, em seguida, operacionaliza-lo no governo na condição de ministro (BETTO, 2003).

O Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, foi lançado pelo Instituto Cidadania, em 2001 como resultado de um ano de trabalho envolvendo organizações populares, ONGs e especialistas. Seu objetivo era garantir o acesso à alimentação para 9,3 milhões de famílias ou cerca de 44 milhões de pessoas consideradas pobres. Em seu desenho, havia preocupação de envolver o Estado e engajar organizações da sociedade na proposta. O eixo central apresentado era a conjugação de medidas estruturais, como a distribuição de renda e a reforma agrária, com ações compensatórias. Segundo a proposta original, as segundas são artifícios ilusórios se não forem associadas às primeiras (LULA DA SILVA, 2010).

Segundo seu diagnóstico as três dimensões fundamentais da fome eram atribuídas à insuficiência de demanda, resultante da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários; o preço elevado dos alimentos em comparação à média salarial; e a exclusão do pobre do mercado. A estabilização nos níveis de pobreza não reduziu a indigência e a carência alimentar, pior, estas eram agravadas pelo aumento do desemprego. A melhoria requereria a intervenção do Estado e a efetivação de uma nova política econômica. Segundo esta perspectiva, o Estado deveria criar mecanismos para incorporar os pobres ao consumo, relacionado a política econômica com a política social. A um só tempo as duas, associadas à redução dos preços de alimentos melhorariam o acesso da população à alimentação e incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos.

Resgata a mesma lógica de financiamento do PCS, ao determinar que os investimentos seriam de fontes públicas e privadas. Na parte pública, sugeria dotação específica, remanejando do Fundo de Combate à Pobreza, criado no final do governo FHC, que deveriam ser somados a aportes adicionais resultantes do crescimento econômico

almejado. Além disso, sugeria empregar parte de recursos gastos com os elevados juros e otimizar aqueles desperdiçados, sobretudo com corrupção. Na parte privada, requeria doações empresariais e de pessoas físicas.

Realçava que o tema da segurança alimentar necessitava do envolvimento direto do Presidente da República e de medidas que garantissem a perenidade de suas ações. De forma que a coordenação ficaria a cargo de um novo Ministério, incumbido de organizar as intervenções públicas estatais e da sociedade, junto a um fórum que, inspirado no CONSEA e no Comunidade Solidária, reuniria membros do governo com representantes da sociedade civil. Neste seriam sugeridas ações inovadoras para a área em tela. Desenha uma imagem de superação do CONSEA e, ao fazê-lo, se aproxima do Comunidade Solidária na medida em que requer envolvimento de ministros de áreas não diretamente ligadas às políticas sociais e sua independência em relação à agenda macroeconômica.

Considerando-se que existem diferentes funções a serem exercidas no Conselho por integrantes do governo e representantes de organizações não governamentais, seria importante promover a constituição de duas secretarias executivas. Em uma primeira seriam feitas as articulações nos diferentes órgãos de governo, enquanto a outra cuidaria da interlocução com entidades não governamentais. Essa proposta de parceria entre governo e sociedade civil permite a gestão com participação popular e abre um canal para a implementação de demandas emanadas das diversas organizações populares (GRAZIANO DA SILVA, DEL GRASSI, DE FRANÇA, 2010, p. 36-37).

Na apresentação original, como se pode verificar, há um evidente propósito de se diferenciar do Comunidade Solidária, e da Política Focalizada de Transferência de Renda praticada pelo governo FHC. Como principal argumento de descontinuidade está a afirmação de que sua iniciativa é alicerçada em uma agenda estrutural e não apenas compensatória. O recurso de se reportar ao CONSEA negligenciando a existência do Comunidade Solidária tem por objetivo estabelecer diferenciação com a agenda do governo anterior. Mas na realidade as propostas de financiar suas iniciativas com recursos públicos e privados, de pessoas físicas e jurídicas, a ideologia solidarista subjacente, bem como a estrutura institucional que prevê conselho paritário envolvendo ministros e representantes da sociedade civil, são aspectos que denotam, na prática, a tentativa de reeditar o desenho do Comunidade. A passagem abaixo de Frei Beto reforça a tese de continuidade:

Fome Zero é um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil. É significativa a parceria de entidades, instituições e empresas privadas, além das empresas públicas, todas elas envolvidas no êxito do programa, cada uma com a sua atuação específica. Há uma cartilha destinada às empresas privadas ([www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)), orientando-as como participar do Fome Zero (BETTO, 2003, p.58).

Em sua breve existência como protagonista do conjunto de ações na área social, o Fome Zero caracterizava-se por aglutinar um conjunto de programas que objetivam melhorar o acesso a alimentos. Tal como previsto no desenho, foi criado o específico Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), e algumas das iniciativas praticadas foram a distribuição de cestas básicas, o incentivo a agricultura familiar, a melhoria no programa de merenda escolar e nutrição materno infantil, além da implantação de restaurantes populares e de bancos de alimentos.

No primeiro ano de vigência, o Fome Zero havia atendido cerca de 11 milhões de pessoas, em 2.369 municípios, especialmente nas regiões semiáridas do Nordeste. Suas iniciativas afirmavam articular ações estruturantes com emergenciais. No *hall* das primeiras verifica-se diversas medidas que visavam reverter as condições geradoras de pobreza tal como a associação entre a construção de cisternas (Programa Articulação do Semiárido), oferta de crédito destinado à construção de pequenas obras hídricas (Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf Semiárido) e investimento na alfabetização de adultos (Programa Brasil Alfabetizado do MEC e Programa Alfabetização Solidária). Dentre as políticas específicas foram efetivados além do Cartão Alimentação (Programa Cartão Alimentação – PCA), as Ações Emergenciais para grupos específicos, como a distribuição de alimentos em acampamentos dos “sem-terra”, às comunidades indígenas e aos quilombolas, programa de nutrição materno infantil (Bolsa-Alimentação), e a implantação do Banco de alimentos (YASBEK, 2004).

Uma das críticas de que foi vítima, foi a reduzida dotação orçamentária, o que reforçava o laço de continuidade com a Estratégia de Parceria pregressa, posto que evidenciava o propósito de contar com reduzido investimento estatal, embora fosse apresentado ao público como vitrine do governo. Segundo Yasbek (2004), o risco de pulverização das iniciativas figura dentre as principais críticas recebidas pelo Programa. E segundo ela, não rompia com a matriz ideológica neoliberal na medida em que não determinava a instituição de direitos, reeditando a estratégia de realizar ações paliativas e desconexas. Não obstante, a crítica de que consistia em uma proposta limitada. A CUT

apoiou o Programa caracterizando-o como a construção de um “grande movimento de inclusão social e resgate da cidadania através do combate ao analfabetismo, da formação profissional, da facilitação do acesso ao microcrédito, entre outras medidas” (CUT, 2003b, p. 71).

As razões para que ocorresse a superação do Fome Zero não são muito precisas. Segundo Almeida (2004), o Programa carecia de substância e definição clara de objetivos, desconhecia os programas pré-existentes, era composto de multiplicidade de ações e requeria uma complexa coordenação entre as iniciativas pertencentes a vários ministérios. Segundo a autora, “assentava-se sobre um diagnóstico discutível das carências sociais no país, ao supor que a fome é o principal problema dos pobres brasileiros” (ALMEIDA, 2004, p. 14). Ela ainda afirma que sua implementação teria sido precária e centralizadora, uma vez que o Governo Federal atuava diretamente nos municípios, contornando governos estaduais e instituições participativas.

Já no final de 2003, uma mudança se operou, o Ministério de Segurança Alimentar foi fundido ao Ministério da Assistência Social (MAS) e o Cartão-Alimentação incorporado a um novo programa de transferência de renda. Após a rápida tentativa de reeditar, pelo menos em seus contornos mais gerais, a Estratégia da Parceria, o desenho e propósitos do Fome Zero foram redefinidos, tornando-se não mais um programa, mas uma estratégia abrangente de promoção de segurança alimentar e combate à pobreza. De maneira que seu protagonismo foi brevemente substituído pelo PBF.

Na área da Assistência Social propriamente dita, O Programa Eleitoral estabeleceu o compromisso de superar o viés clientelista da política dos governos progressos. Também se dispõe a regulamentar o previsto na Constituição, criando o SUAS. Em clara menção à Estratégia de Parceria, a qual não rejeita por completo, a proposta de relação com as ONGs é descrita na plataforma como complementar e não substitutiva do Estado.

Segundo Sátyro e Schettini (2011),no período Lula,a construção da assistência social enquanto política pública no Brasil se tornou agenda de governo. A partir de 2003 foi constituído o arcabouço institucional necessário para dar vulto a esta área. Logo no início do mandato, Lula criou o MAS que, no ano seguinte foi fundido ao MESA, para criar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Segundo os autores, a criação de um ministério específico foi fundamental para canalizar as demandas dos atores e conferir centralidade ao tema. Isso associado ao peso político do então Ministro Patrus Ananias, que organizou uma equipe altamente qualificada

para dar vida as iniciativas do MDS, corroboravam para que a assistência social tomasse vulto. Simultaneamente foi construída uma política de assistência social que rompia com o legado de fragmentação e subfinanciamento herdados de FHC.

O SUAS introduziu mudanças significativas nas relações entre os entes federados e no papel que lhes cabe no Sistema, na forma de financiamento federal, na organização da proteção social, no papel das instâncias de negociação, pactuação, deliberação e participação. Neste último caso, pode-se afirmar que o governo Lula cumpriu uma deliberação que vinha sendo tomada nas Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995 e que foi novamente evidenciada em 2003, que era a efetivação do SUAS (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p. 24).

A Política Nacional de Assistência Social foi produzida em sintonia com as resoluções da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social que determinou como reivindicação central a imediata implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo, Sátyro e Schettini (2011), o SUAS é montado segundo os princípios da descentralização, da responsabilidade estatal e do controle social. A política introduz a noção de que a proteção social não estaria vinculada necessariamente a um público alvo específico, o foco não recai exclusivamente nos segmentos mais pobres ou desempregados. “A PNAS afirma que a proteção social deve ser prestada a todos aqueles que vivem em situação de insegurança social, independentemente de seu pertencimento a um determinado público, mas pela sua condição de exposição ao risco” (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p. 18). A organização institucional e o marco regulatório bebem na estrutura do SUS, tanto na divisão de serviços básicos e complexos, quanto nos fóruns de pactuação e responsabilidade tripartite e no controle social. Os recursos federais passam a ser repassados fundo a fundo e via piso enquanto o município passa a alocar com maior autonomia.

Dentre as medidas de maior destaque na implantação do SUAS, tem-se a criação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Ao lado de uma nova política de assistência social, o governo Lula aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e buscou montar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política Nacional de Segurança Alimentar. É no desdobramento da elaboração da política de assistência e em convergência com a estratégia de segurança alimentar que a administração desenvolveu sua versão da PFTR.



A PFTR não possui clara identificação partidária, posto que as administrações que a implementaram originalmente no plano local foram tanto do PSDB quanto do PT. Também no âmbito nacional esta confluência é perceptível, uma vez que ambos os partidos apresentaram ao Legislativo Federal projetos similares sobre o tema. Além do mais, a base teórica que sustenta a ideia de uma renda de cidadania, ou de um imposto de renda negativo é tributária de linhagens intelectuais bastante distintas, indo do pensamento liberal ao marxismo (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008). Na verdade, a proposição de transferir renda diretamente ao beneficiário, por meio do Estado, tanto satisfaz aos anseios redistributivistas da esquerda, quanto aos propósitos financeiramente restritivos da direita.

Em relação aos programas focalizados pré-existentes verifica-se a manutenção do PETI e do BPC. Este último, com Lula, sofreu importantes modificações, houve flexibilização nos critérios de seleção, que possibilitaram a ampliação do acesso e o aprimoramento da gestão. Com a aprovação do Estatuto do Idoso, a idade mínima para adquirir o benefício passou de 67 para 65 anos e a acumulação de mais de um contemplado por família tornou-se facultável. A gestão e coordenação ficaram a cargo do SUAS e do MDS que passaram a integrar o Programa às demais iniciativas.

O Bolsa Família unificou em um único programa, o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, lançado um pouco antes. Ele mantém o duplo objetivo das iniciativas anteriores de focalizar, aliviando a pobreza, e cobrando condicionalidades relacionadas à educação e saúde infantomaterna. A referência familiar permanece sendo a mulher, da mesma forma que continua alicerçado na articulação entre governos federal e municipal, bem como o critério para a concessão do benefício não deixa de ser centrado na renda.

As principais inovações institucionais operadas são, portanto, a superação da fragmentação organizacional pela centralização da coordenação em um único ministério que dirige também as demais iniciativas na área e sua submissão ao âmbito da assistência social. Além disso, os cadastros até então dispersos são unificados, constituindo uma única base de dados nacional que serve não apenas a este programa, mas a outras iniciativas federais e subnacionais. E no que se refere ao financiamento, dimensão na qual se verifica a inovação mais sensível, houve elevação substancial no aporte de recursos, que vieram acompanhadas de aprimoramento na sua regulação.

Lançado no final de 2003, o desenho do PBF não sofreu muitas alterações desde então. Sua base de informações é o CadÚnico, que, como afirmado, é mais abrangente que o

Programa, sendo fonte de informações para outros programas focalizados. Composto o MDS, o órgão responsável pelo programa é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), sendo ela responsável por estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, dialogar com municípios, acompanhar contrapartidas, determinar metas, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer suas avaliações regulares. Além disso, também estabelece os critérios determinando os beneficiários, define o questionário do CadÚnico e os critérios para suspensão e corte dos benefícios.

Ficou a cargo da CEF realizar os pagamentos. Ela recebe as informações que compõem o CadÚnico, processa-as calcula a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, determina quanto deve receber cada família, emite os cartões e efetua o pagamento à beneficiária. Sendo públicos os critérios de adesão e ao centrar tais processos na CEF, limita-se possíveis intervenções de gestores na seleção de beneficiários ou na efetivação do pagamento, blindando-o de quaisquer interferências de natureza política que possa afetar seus propósitos (SOARES; SÁTYRO, 2009). Também os Ministérios da Educação e Cultura e da Saúde tomam parte do desenho do Programa, na medida em que cabe a eles elaborar os consolidados das contrapartidas em suas respectivas áreas.

Os valores não são indexados, sua recomposição considera o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE. Existem benefícios integrais e variáveis que dependem dos critérios de elegibilidade relacionados à renda per capita por unidade familiar, número de dependentes e às linhas de pobreza e pobreza extrema. Em termos de cobertura, a primeira meta foi estabelecida em 2003 e alcançada em 2006 de 11,2 milhões de famílias. Em 2010 alcançou 12,8 milhões de famílias, o que corresponde a cerca de 40 milhões de indivíduos. Com relação ao financiamento, o PBF é condicionado às possibilidades orçamentárias. Como é um programa de orçamento definido, sem crédito suplementar, uma vez esgotada a dotação orçamentária, não se pode incluir novos beneficiários. Entre 2004 e 2008 o valor total investido praticamente triplicou, passando de R\$ 3,792 milhões para R\$ 10,607 milhões. Os critérios de elegibilidade dos beneficiários, bem como as contrapartidas são monitoradas no âmbito municipal e pelo cruzamento de informações relacionadas especialmente a outros benefícios recebidos de fonte pública. Segundo Soares e Sátyro (2009), inicialmente o governo não foi muito rígido no acompanhamento de contrapartidas, mas a partir de 2006 houve endurecimento nas cobranças.

O MDS também objetivava ajudar as famílias a saírem da condição de pobreza mediante a programas complementares articulados com outros ministérios. Até 2008, o único programa voltado exclusivamente aos beneficiários do Bolsa Família foi o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), executado pelo MTE, com o objetivo de capacitar beneficiários para trabalharem no setor de construção civil. Os demais se encontravam vinculados a outros Ministérios e eram mais abrangentes, abarcando não apenas beneficiários. Alguns exemplos de programas complementares são o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos. O CadÚnico é empregado por todos, embora de maneira variável (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Talvez, o aspecto mais vibrante que distingue o Bolsa Família do Projeto de renda básica de cidadania idealizado pelo Senador petista Eduardo Suplicy seja o fato do primeiro possuir condicionantes, o que o afasta da característica universalizante do segundo. Segundo Brito e Soares (2010), mesmo que, ao longo dos anos, o público alvo tenha sido ampliado, ter havido revisão do conceito de pobreza e seu escopo ter sido alargado, não se pode afirmar que o programa se tornou um direito universal, pelo contrário, ao longo dos anos os mecanismos de focalização foram aperfeiçoados e, como dito acima, a exigência de cumprimento das contrapartidas foi reforçada. Outra diferença diz respeito à unidade de referência, para a renda de cidadania é o indivíduo, para o Bolsa Família é a família, o que solapa o direito do cidadão em favor dos vínculos de dependência pessoal relacionados à unidade familiar. Por fim, Brito e Soares (2010) também destacam que a noção de “porta de saída” vincula o Bolsa Família à noção de que seu propósito é administrar a pobreza até que ela possa ser superada pela inserção no mercado de trabalho.

A concepção original do Programa como renda básica de cidadania sofreu revisão devido às críticas que recebeu, sobretudo da mídia, que o acusava de estimular o ócio. A própria equipe ministerial que o acompanhava foi substituída demarcando a predominância do paradigma da transferência de renda como política de desenvolvimento humano. Os 34 projetos apresentados no Congresso que versam sobre o Programa entre 2004 e 2010 reforçam a tendência de desvincular o Bolsa Família da noção de renda de cidadania (BRITO; SOARES, 2010).

Há um relativo consenso de que o PBF foi bem-sucedido quanto a focalização, embora esta nunca tenha sido perfeita. Segundo Kerstenetzky (2009), os operadores da política

pública devem lidar com o problema do foco, optando entre inclusões ou exclusões indevidas, ou aumentar os gastos com fiscalização o que reduz investimentos no aumento da cobertura. Segundo ela, correr os riscos da primeira opção parece mais razoável.

Outros programas não analisados aqui, tais como o Luz para Todos, Cisternas no semiárido, Pró-Jovem, Territórios da Cidadania, dentre outros, contribuíram com os resultados positivos, revelando uma agenda muito mais complexa e integrada que a edificada no governo FHC. Tais resultados favoreceram os objetivos relacionados à constituição do mercado de consumo de massas e de aumentar o nível de capacidade do Executivo, contornando as dificuldades inerentes ao cruzamento entre um programa de governo reformista e as características do sistema político. Não à toa, a oposição por não poucas vezes acusou os programas de serem “eleitoreiros” e “assistencialistas”.

Analisando seus resultados, Soares e Sátyro (2009) avaliam que o Programa associado ao BPC exerceu impactos positivo na redução da desigualdade social. Em relação à pobreza seu principal efeito é na amenização da condição de extrema pobreza. Em contraposição, Kerstenetzky (2009) afirma que são insuficientes os resultados relacionados à redução da pobreza.

Segundo Soares e Sátyro (2009) são baixos os efeitos em termos de inserção produtiva. Houve impacto positivo em termos da noção de cidadania das mulheres titulares do benefício, elevando seu poder perante aos maridos e reduzindo isolamento social. Realçam ainda a inexistência de impactos negativos relacionados ao Programa, mas afirmam não ter havido resultado considerável em termo de nutrição infantil.

Em se tratando dos efeitos das contrapartidas na área educacional, comparando dados de 2005 e 2009, Amaral e Monteiro (2013) constatam que o recebimento do benefício se mostrou responsável por uma redução nas chances de evasão escolar, tendo verificado que seu efeito foi mais significativo, em 2005, entre as famílias de baixíssima renda. No mesmo sentido, a “residência da mãe no mesmo domicílio da criança apresentou um impacto negativo na evasão escolar para todos os grupos de renda em 2005 e 2009” contemplados pelo Bolsa Família (AMARAL; MONTEIRO, 2013, p. 567). Resultados que confirmam a hipótese da influência desse tipo de capital na educação, da mesma maneira que a participação da mãe em organizações sociais, também influencia positivamente na diminuição da evasão escolar, especialmente nos dois maiores limites de renda domiciliar *per capita* analisada no ano de 2005. Contraditoriamente, Kerstenetzky (2009) afirma que os efeitos significativos e duradouros das transferências ficam restritas à redução da desnutrição infantil. Mas segundo

ela, esse resultado depende de investimentos em outras áreas. O sucesso da focalização requer investimentos nas políticas públicas universais, posto que não adianta exigir contrapartidas nos campos da saúde e educação sem que estes recebam melhorias. A autora constata que muitas vezes os requisitos condicionais são respeitados mais por medo de perder o benefício do que gerar capacidades.

Kerstenetzky (2009) destaca pelo menos cinco dilemas concernentes à PFTR legadas ao final da Era Lula: dificuldade de atingir a parte do público alvo que por ser desinformada não o reivindica, grande geração de estigma, erros cometidos no cadastramento, pressão orçamentária e erosão na solidariedade entre contribuintes e beneficiados. Entretanto, um dos maiores dilemas herdados dos dois governos diz respeito à assimetria entre as inovações operadas na Assistência e àquelas requeridas pelas outras duas pontas da Seguridade, Saúde e Previdência, o que fez com que a incorporação pelo consumo não fosse acompanhada pela consolidação dos direitos plenos de cidadania, muitos dos quais já previstos pela CF/88.

Sabóia (2007) demonstra que os efeitos mais importantes em termos de melhorias nos indicadores sociais se devem a elevação no nível de emprego e a recuperação do salário mínimo que fixa outros reajustes positivos. Esta constatação relativiza o impacto da política focalizada. Ele concorda com Kerstenetzky (2009), afirmando que sua eficácia se restringe ao alívio dos segmentos em situação emergencial e seus efeitos duradouros requerem a elevação do capital cultural familiar, educação das crianças e capacitação dos adultos.

Kerstenetzky (2006) avalia que focalização e universalização podem se apresentar como métodos complementares. A primeira pode figurar como meio de se buscar o foco correto para atingir a solução de determinado dilema social, ou constituir ferramenta para produzir reparação a grupos que sofreram injustiça passada e encontram-se, por isso, alijados de oportunidades equivalentes a outros grupos. Mas em todo caso, essas duas variações de focalização são meios de garantir os direitos universais, e não contradições destes. No que pese os contextos e propósitos diferentes que circunscrevem e afetam a PFTR, e que leva o governo Lula a ir mais adiante, o fato é que tal política nunca esteve sintonizada com o princípio universalista no Brasil.

## **8 OS EFEITOS DOS DOIS CICLOS POLÍTICOS NO REGIME DE BEM-ESTAR BRASILEIRO**

O Regime de Bem-Estar brasileiro passou por importantes mudanças ao longo do século XX. Conforme se verificou no capítulo 4, a CF/88 figurou como a consolidação do processo de alargamento de direitos e modernização institucional. Não restrita às garantias relacionadas ao trabalho, a Carta determinou parâmetro de um Regime parcialmente universalista. Entretanto, aspectos dos arranjos anteriores também foram preservados, instituíram-se modalidades residuais de políticas sociais e traços do corporativismo originário permaneceram conformando um Regime de Bem-Estar singular.

Os desígnios da Constituição careceriam de efetivação prática nos ciclos políticos que sucederam sua promulgação, sendo este o objeto principal do presente trabalho. Nesta etapa da investigação a análise que se segue pretende buscar em alguns dados selecionados verificar os efeitos das medidas adotadas nos dois ciclos políticos em termos da relação entre Estado e mercado na provisão do bem-estar, do financiamento e da cobertura, para, em seguida, proceder com a interpretação relacionada a seus impactos nas dimensões da estratificação, desmercadorização e desfamiliarização.

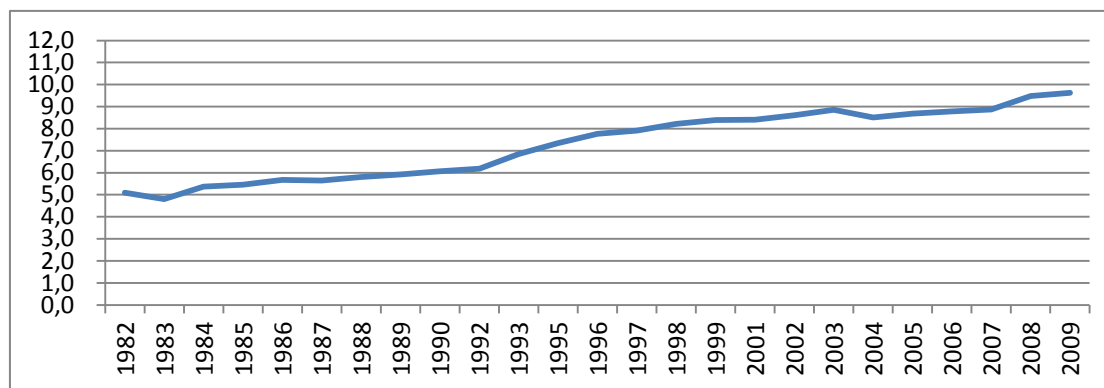
Antes de debater as questões relacionadas ao foco de análise, ou seja, à Seguridade Social, serão verificadas características relacionadas ao próprio mercado de trabalho, sobretudo devido a sua intrínseca relação com a previdência. Visto que os argumentos que sustentam a proposta de mudanças dizem respeito à composição e abrangência do mercado de trabalho e como a previdência é uma política fortemente condicionada pelo acesso ao emprego e nível de remuneração, a verificação de aspectos relacionados a esta dimensão faz-se necessária.

### **8.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL**

As justificativas utilizadas para explicar a necessidade das duas reformas são simétricas, apesar dos ministros de Lula tentarem singularizar seu projeto (BERZOINI, 2003; DIRCEU, 2003). Na prática, os pilares argumentativos eram desonerar o governo, racionalizar o sistema, remover distorções que geram iniquidade e adaptá-la à nova realidade

demográfica/etária. Segundo Araújo (2009), os argumentos que as nortearam são essencialmente os mesmos, sendo os dois principais, o *déficit* e a modificação da estrutura demográfica do país, com o envelhecimento da população associada à queda da natalidade.

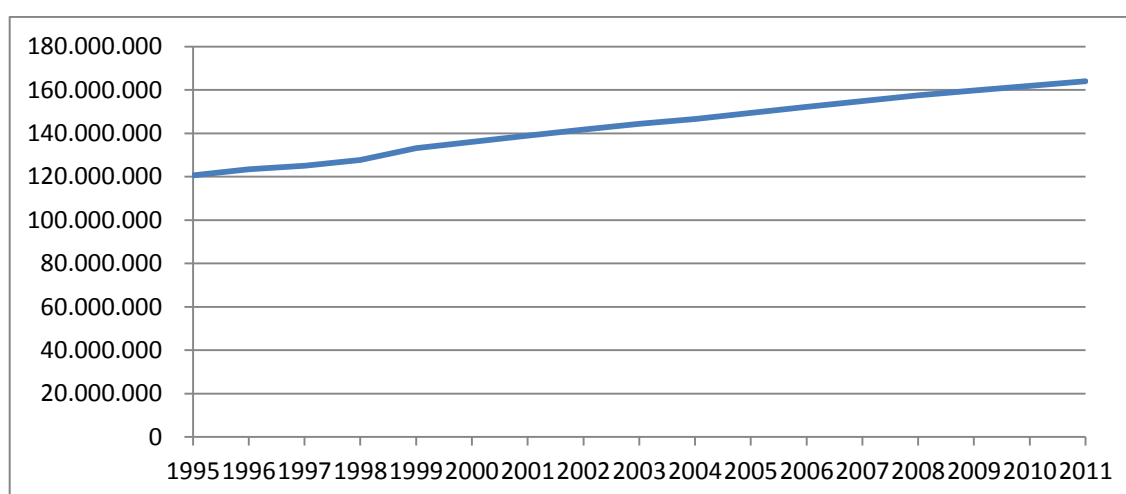
**Gráfico 5: Proporção de aposentados em relação ao total da população (unidade: %)**



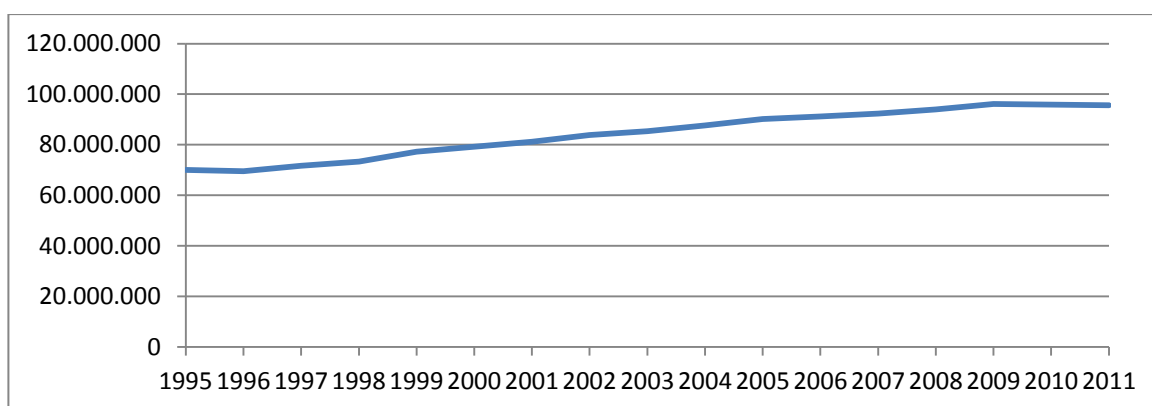
Fonte: Ipea.

O Gráfico 5, reforça a tese de que a população beneficiária tem progredido continuamente. Percebe-se que a tendência de crescimento da proporção de aposentados somente foi interrompida, no período analisado, no ano de 2003. Os Gráficos 6 e 7 apresentam a evolução da população em idade ativa e economicamente ativa. Os dados servem de parâmetro para constatar que a demanda por trabalho é crescente ao longo do intervalo 1995-2011.

**Gráfico 6: População em Idade Ativa (PIA) (unidade: número de pessoas)**

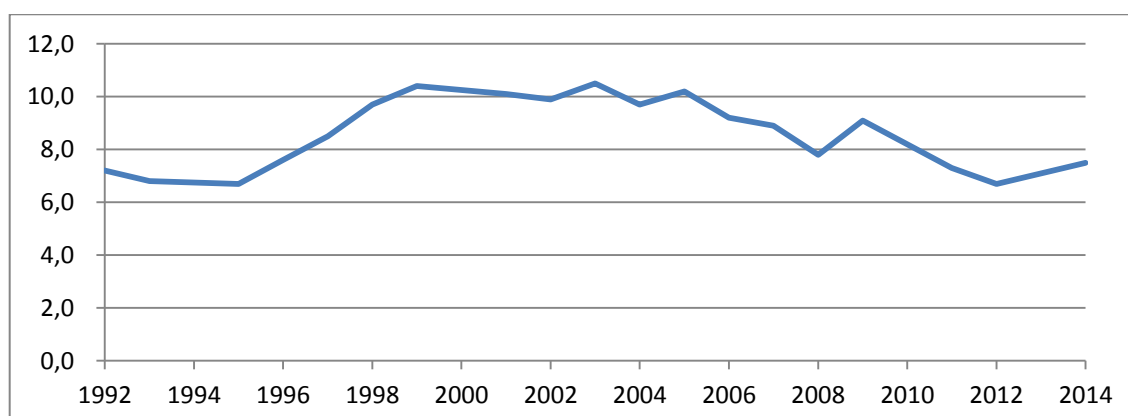


Fonte: Ipea.

**Gráfico 7: População Economicamente Ativa (PEA) (unidade: número de pessoas)**

Fonte: Ipea.

Os dados dos Gráficos 6 e 7 são reveladores quanto ao potencial do mercado de trabalho. Os argumentos que apontam o problema da composição da oferta de mão de obra como um fator que justificaria mudanças previdenciárias não corresponde à realidade verificada no presente. Se por um lado, houve aumento no número de beneficiários, de outro, existe uma população em idade ativa igualmente crescente. Pelo menos se o foco se concentrar no problema de curto prazo, o argumento da crise financeira da previdência não se sustenta, dada a disponibilidade de mão de obra. Este fato reforça o argumento, segundo qual, o dilema se encontra na dimensão de sua absorção pelo mercado e o nível de formalização. Simultaneamente, o alargamento do escopo de demanda por trabalho exigia dos governos FHC e Lula políticas consequentes que edificassem um ambiente adequado para a geração de emprego e renda. A verificação concreta dos resultados alcançados pelas medidas adotadas por ambos é explicitada no Gráfico 8.

**Gráfico 8: Taxa de desemprego (%)**

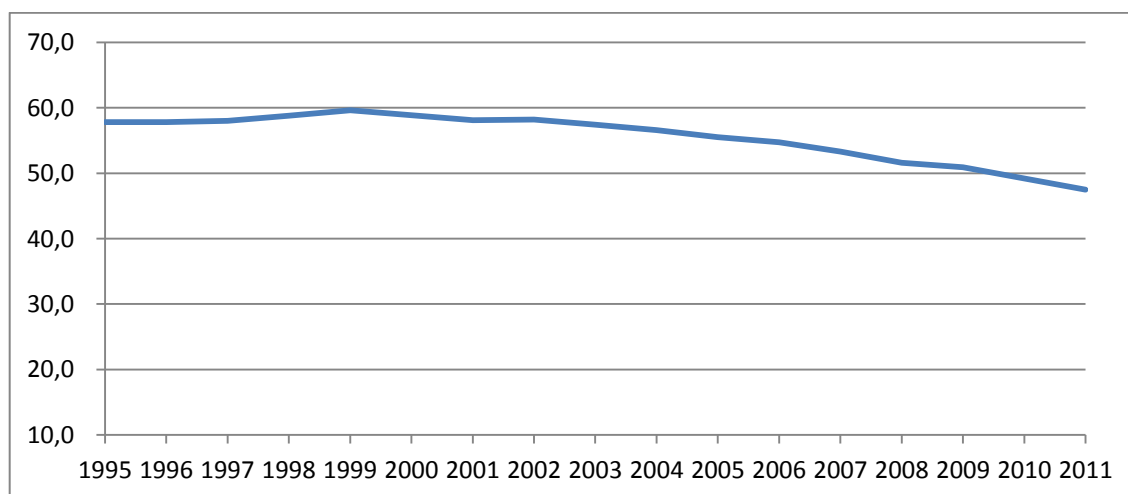
Fonte: Ipea.



Quanto ao desemprego, conforme demonstrado no Gráfico 4, percebe-se que, ao longo do governo FHC, o número foi crescente até 1999, em seguida oscilou para, em 2003, alcançar o patamar mais alto do período. No governo Lula, mantém-se a oscilação em patamar elevado até 2005 para, na sequência, a partir de 2006, declinar. Em 2009, há novo aumento, seguido por nova queda acentuada, sendo que 2011 registrou o patamar mais baixo de todo o intervalo 1995-2011.

Há correlação entre a agenda macroeconômica ortodoxa e os altos níveis de desemprego. A congruência das medidas adotadas no governo FHC e na primeira fase do governo Lula resultaram na semelhança dos dados. A segunda fase do governo Lula, circunscrita pelo propósito de reforço do mercado interno, por sua vez, pode ser interpretada como um dos motivos causadores da redução no nível de desemprego excetuando o ano de 2008, quando ocorre a crise mundial. A elevação no ano de 2002, também pode estar associada ao aumento da pressão sistêmica que antecedeu a vitória eleitoral de Lula, tal como descrito no capítulo 7. Ainda assim, diferentemente do período anterior, rapidamente os empregos foram recuperados, possivelmente por consequência das medidas anticíclicas adotadas e, ao final, registra-se o melhor resultado de todo o período analisado.

**Gráfico 9: Grau de informalidade (%)**



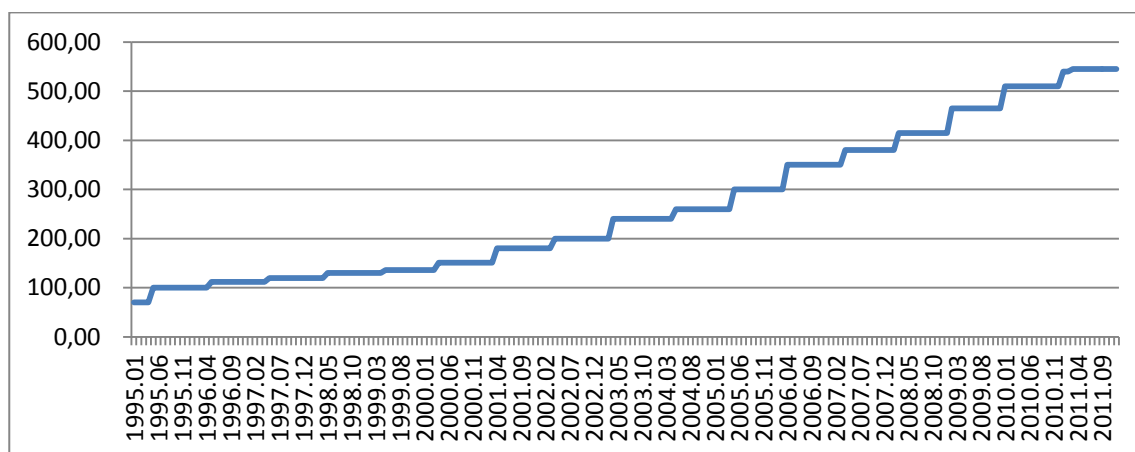
Fonte: Ipea.

Quanto à informalidade, o Gráfico 9 demonstra que foi elevada no governo FHC, mas manteve-se estável, registrando sutil elevação no primeiro mandato e queda na mesma intensidade no segundo. Neste quesito, FHC entregou o país para o sucessor em melhores condições que encontrou. Já no governo Lula foi decadente em todos os anos. Este fato

impacta, sobremaneira, os recursos da previdência, cuja arrecadação é elevada, beneficiada com melhoria nos níveis de formalidade.

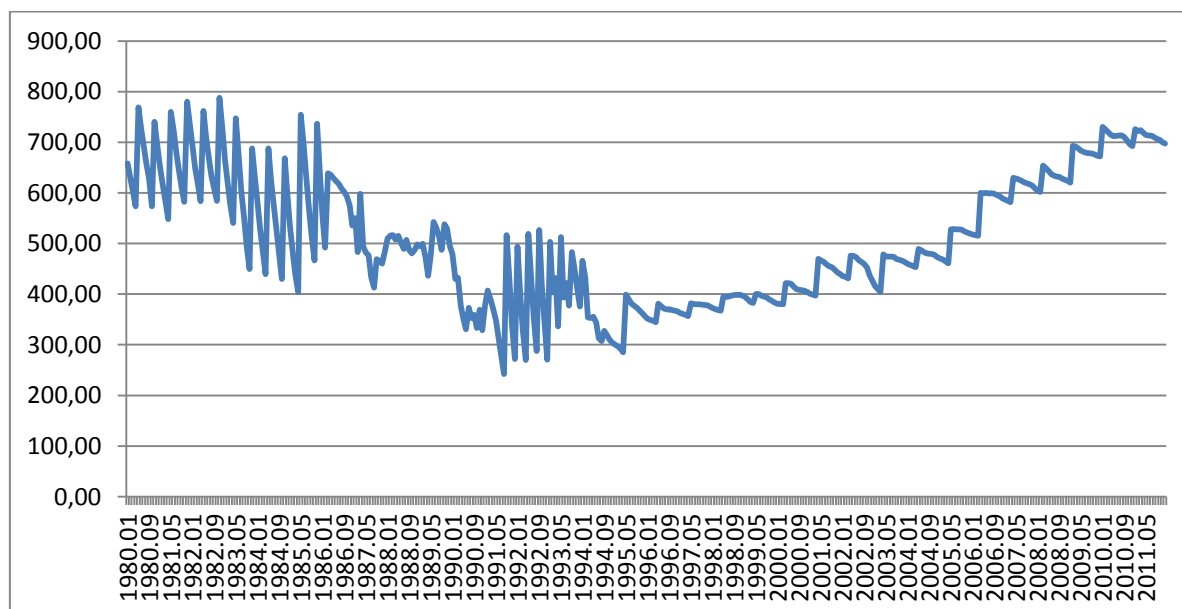
Em termos comparativos, os reajustes do salário mínimo são progressivos, tanto em termos de valor nominal quanto real. Mas os dados abaixo evidenciam que no período Lula o aumento foi bem mais proeminente que o registrado no período FHC.

**Gráfico 10: Reajuste do salário mínimo real (unidade R\$)**



Fonte: Ipea.

**Gráfico 11: Salário mínimo real (unidade R\$)**

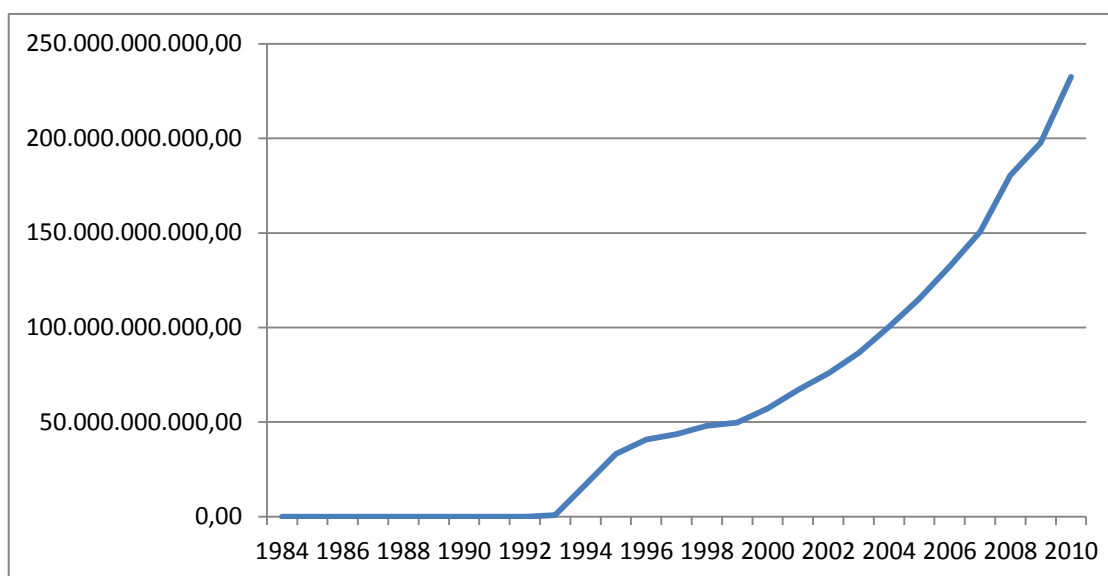


Fonte: Ipea.

Em termos de valor nominal, entre 1995 e 2002, ano do último reajuste concedido pelo governo FHC, o salário mínimo sofreu acréscimo de R\$100,00, sendo elevado em oito anos a pouco mais de 100%. Entre 2003 e 2010, ano do último reajuste no mandato Lula, o acréscimo foi de R\$ 510,00, revelando um aumento bastante representativo.

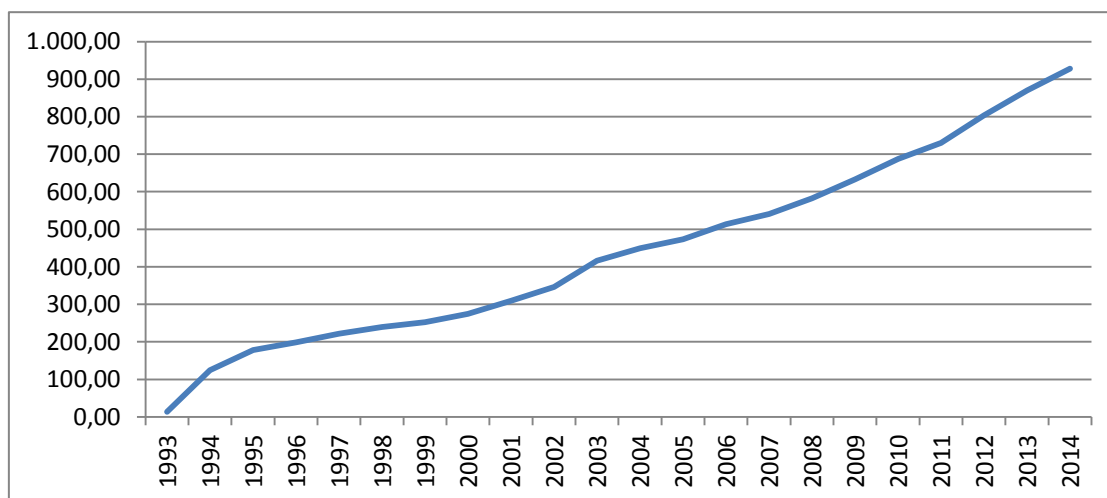
O maior aumento de um ano para outro foi registrado no governo FHC, que elevou o salário mínimo em 42,86% em 1995. Depois deste, o maior foi concedido em 2003, quando o governo elevou em 20%. Também foi no período FHC que se registrou o menor reajuste, 4,69% em 1999. Durante todo o governo Lula se verifica um processo permanente de valorização do salário mínimo, principalmente após 2007 quando foi acordada a regra que fixou os parâmetros de reajuste, indexada ao crescimento do PIB e à inflação. Este fato fica mais evidenciado ao se observar o Gráfico 11 que mensura o salário mediado pela corrosão inflacionária.

**Gráfico 12: Valor arrecadado pelo INSS (unidade R\$ correntes)**



Fonte: MPS – Boletim Estatístico.

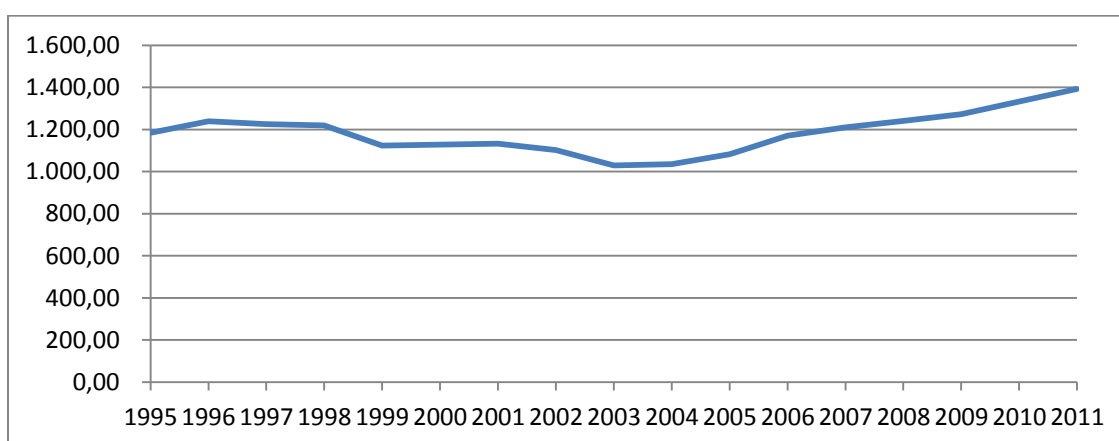
Os resultados relacionados à melhoria no nível de emprego, de formalidade e no salário mínimo registrados no governo Lula, tem como resultado a recuperação fortemente acentuada na arrecadação do INSS conforme se verifica no Gráfico 12.

**Gráfico 13: Valor médio dos benefícios do INSS – em dezembro (unidade R\$)**

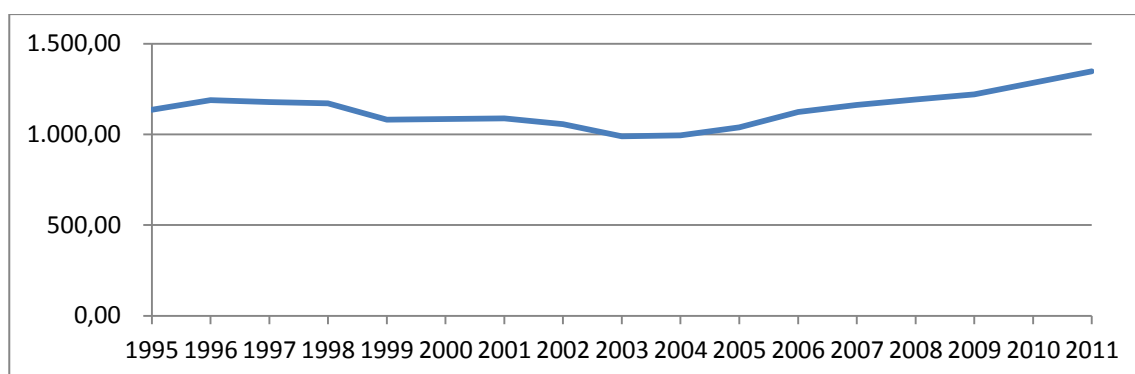
Fonte: MPS – Boletim Estatístico.

O valor médio dos benefícios pagos pelo INSS registra aumentos parecidos na comparação entre os dois governos, ambos cresceram ao longo de oito anos quase 100% de progressão (Gráfico 13). Os Gráficos 12 e 13 demonstram que há correspondência entre a tendência de aumento da arrecadação e melhoria nos valores pagos. Tal constatação reforça a tese acima exposta de que a justificativa da crise financeira da previdência não se sustenta como dilema do presente.

Passando ao problema da renda obtida no mercado de trabalho, o Gráfico 14 demonstra a média dos rendimentos mensais brutos, recebidos em dinheiro, por pessoa ocupada, derivado de todos os trabalhos realizados e o seguinte mensura a renda do trabalho principal.

**Gráfico 14: Renda média de todos os trabalhos (unidade R\$)**

Fonte: Ipea.

**Gráfico 15: Renda média do trabalho principal (unidade R\$)**

Fonte: Ipea.

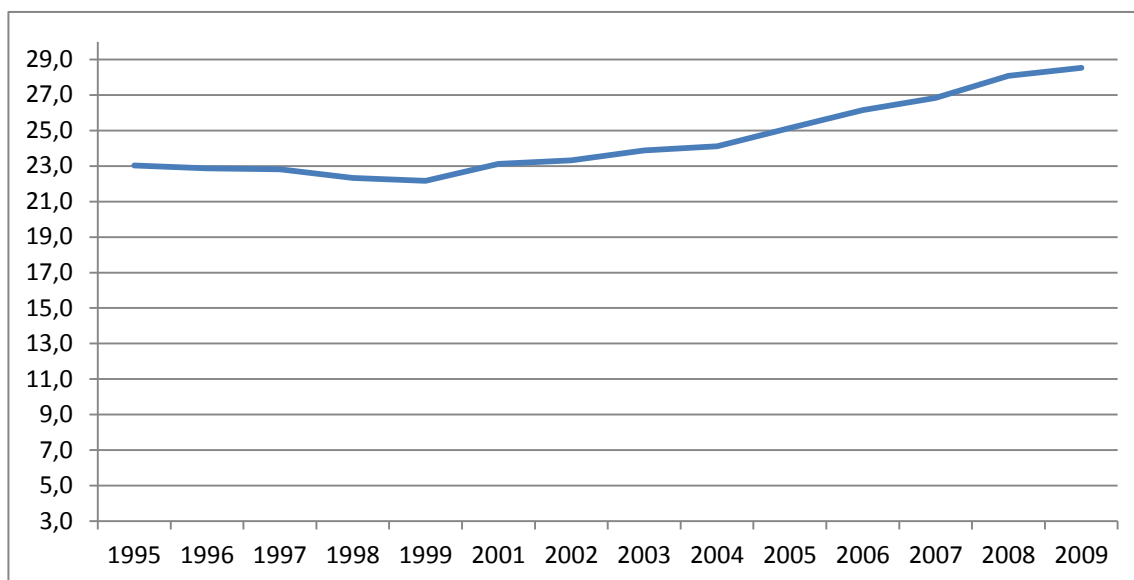
Como se pode verificar, após breve aumento de 1995 para 1996, houve declínio ao longo de todo o governo do PSDB, tornando-se mais acentuada nos anos de 1998 e de 2002 (Gráfico 15). No governo do PT, após ligeira melhora nos dois primeiros anos, a tendência que se firmou foi de progressão, sendo que os melhores resultados ocorreram nos últimos anos, período coincidente com o dos efeitos da crise de 2008, o que realça mais uma vez os resultados das medidas anticíclicas adotadas.

A melhoria no nível de emprego, o aumento da formalidade e a elevação consistente do salário mínimo, indexador do piso do INSS, são fatores que no governo Lula, comparativamente ao mandato FHC, favorecem a previdência. Por meio destas é alargado o escopo de arrecadação ao mesmo tempo em que os benefícios se tornam mais generosos. Portanto, este cenário traduz-se em melhoria nas condições de vida da massa de trabalhadores inseridos no mercado e, concomitantemente, cria um ambiente favorável para o desenvolvimento do sistema previdenciário.

Como se poderia presumir na análise dos Gráficos 14 e 15, que observam os dados relacionados ao mercado de trabalho do período em tela, o governo FHC registrou arrecadação em níveis inferiores aos obtidos com Lula. Ao longo do primeiro mandato do presidente FHC, a proporção de contribuintes da Previdência Social regride lentamente, tendência que se mantém no primeiro ano do segundo mandato. Apenas em 2001 percebe-se uma recuperação que se mantém até o final de seu governo. O governo Lula, por sua vez, manteve uma vigorosa ampliação na proporção de contribuintes. Os anos de 2004, 2005 e 2006 registram aumento de 1% ao ano e no intervalo de 2007-2008 ocorre o maior aumento do período analisado, 1,3%.

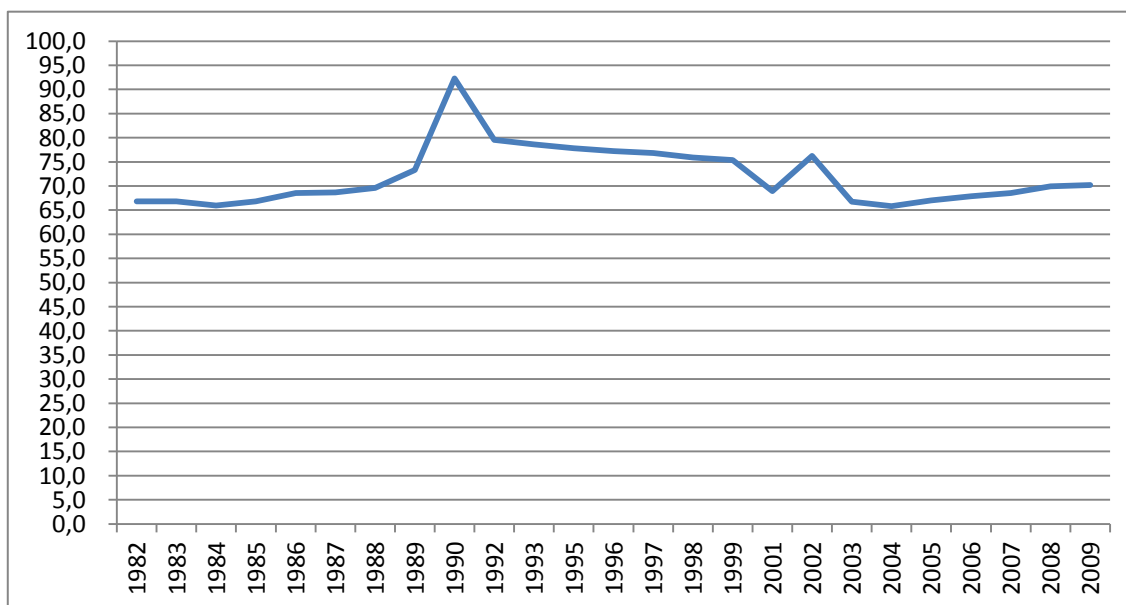
O Gráfico 16 demonstra a proporção de contribuintes à Previdência Social no período 1995-2009.

**Gráfico 16: Proporção da população contribuinte da previdência social (%)**



Fonte: Ipea.

**Gráfico 17: Proporção direta ou indiretamente coberta pela previdência na população (%)**

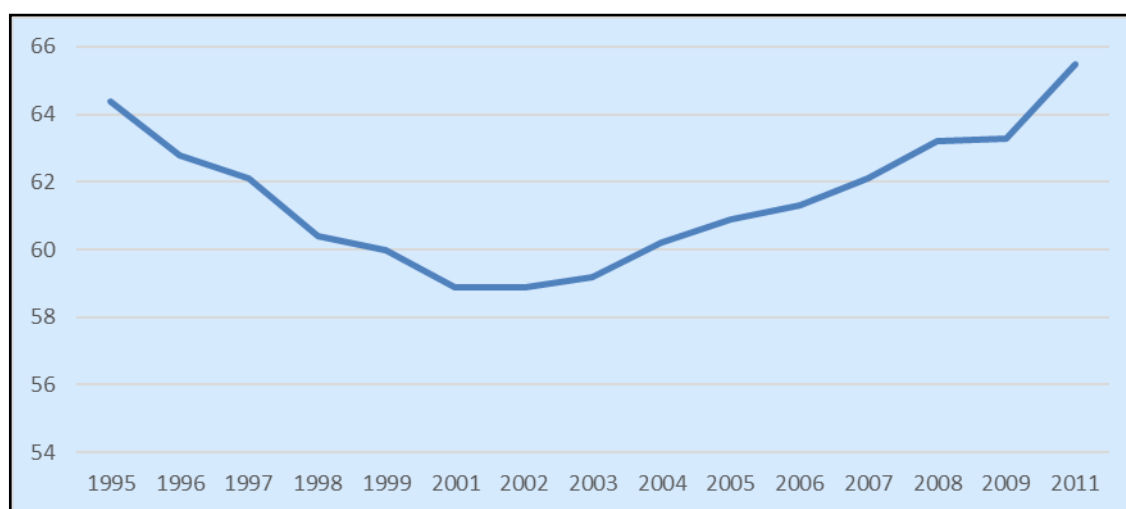


Legenda: Proporção de indivíduos que tinham cobertura previdenciária direta (por serem contribuintes, beneficiários de benefícios permanentes de aposentadoria ou pensão ou por serem ambos) ou que, pelos critérios da legislação atual, teriam direito a cobertura indireta (por terem algum vínculo legal de dependência previdenciária a um detentor de cobertura direta). Série calculada a partir das respostas à PNAD/IBGE.

Fonte: Ipea.

Os Gráficos 16 e 17 apresentam a porcentagem da população com cobertura previdenciária direta e indireta, ou seja, de todos contribuintes e seus conjuges e dependentes, no período que vai de 1992 até 2009. Neste verifica-se que de 1992 até 2001 a cobertura veio se restringindo ao longo dos anos. A partir de 2002 há abrupta recuperação de 7,3% para no ano seguinte registrar nova queda de 9,5%. A queda persiste no intervalo 2003-2004 já no governo Lula para a partir de 2005 passar a se recuperar continuamente.

**Gráfico 18: Cobertura direta e indireta da previdência pública na população em idade ativa**



Legenda: É considerada em idade ativa a população entre dez e 59 anos. São considerados cobertos diretamente pela previdência pública aqueles que contribuem diretamente, os funcionários públicos, militares e empregados com carteira de trabalho assinada em qualquer trabalho na semana de referência e os segurados especiais da previdência rural. São considerados cobertos indiretamente pela previdência pública os conjuges e filhos de até 21 anos de idade daqueles que são cobertos diretamente.

Fonte: IBGE/PNAD.

Restringindo à população com idade ativa, mas considerando amparo direto ou indireto, o gráfico acima também demonstra o movimento de retração de 1995 a 2001, que fica então estagnado até o final do segundo mandato FHC. No governo Lula, por sua vez, verifica-se ter havido recuperação ininterrupta.

Conclui-se com o conjunto de dados dispostos cima que, no que concerne aos fatores adversos à política previdenciária, mas que a afetaram, especialmente resultantes do desempenho econômico em geral, a redução no nível de emprego e o aumento da informalidade, agravaram o dilema financeiro no período FHC, situação inversa de Lula, cujos resultados econômicos melhoraram a arrecadação, enquanto a política de valorização do

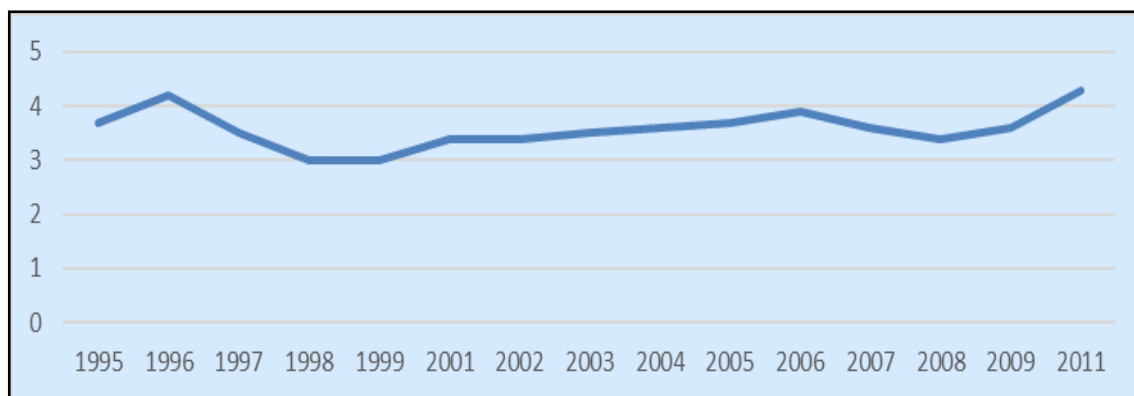
salário mínimo elevou o valor dos benefícios. Com Lula os resultados são melhores também em relação à cobertura previdenciária, o que se liga às condições mais favoráveis do mercado.

Além de buscarem justificativas essencialmente idênticas, as duas reformas da previdência realizadas foram igualmente influenciadas pelas sugestões do BM, apesar de não as realizar integralmente. Para FHC, tratou-se de adequar o sistema previdenciário aos imperativos de contenção orçamentária e incentivar a migração para o regime complementar privado. Já a reforma de Lula objetivava igualmente conter gastos e aperfeiçoar o equilíbrio orçamentário, mas também possuía o propósito de reduzir a pressão sistêmica, ao efetivar medida afinada às recomendações das agências internacionais do capitalismo global.

No que concerne à condução política, a estratégia efetivada para obter a aprovação da EC 41 foi bem-sucedida em detrimento à da EC 20. As dificuldades enfrentadas por FHC se devem, sobretudo, ao alinhamento dos atores de veto que operavam na arena social (sindicatos e clientela organizada) com a oposição parlamentar que teve a capacidade de manusear adequadamente o regimento interno da Câmara dos Deputados e explorar a natureza impopular da matéria. Um agravante foram os erros cometidos pelo próprio Executivo que propôs uma reforma que atingia segmentos diversos sem contar com uma base parlamentar verdadeiramente disposta ao desgaste. O governo Lula, por seu turno, lançou mão de uma adequada estratégia de negociação, se valendo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do diálogo com governadores e com o poder judiciário. Ao ter restringido a reforma ao setor público excluindo militares, desidratou o ator de veto. A proximidade do presidente com sindicatos e destes com os fundos de pensão associada à sensibilidade de recuar em alguns tópicos, também contribuíram para desmobilizar resistências. Contou a seu favor a adesão da oposição, que compensou dissensões entre aliados.

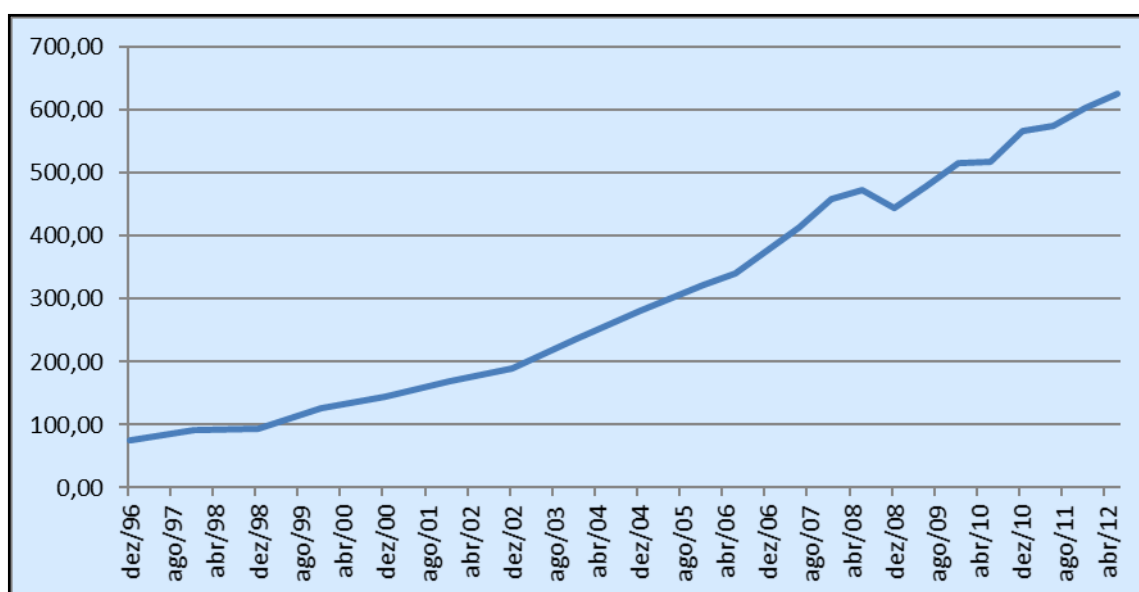
No que diz respeito ao conteúdo da reforma, é evidente que as duas se completam. Enquanto a de FHC introduziu modificações especialmente no Regime Geral da Previdência Social a de Lula avançou em relação ao Regime Próprio da Previdência Social. Tal afinidade afetou a imagem do PT perante seu eleitorado tradicional. Enquanto FHC focou nos fundos abertos, Lula objetivou reforçar os fundos de previdência fechados, ambos objetivavam, mas Lula foi mais bem-sucedido na geração de poupança interna, em parte destinada a financiar programas sociais e de infraestrutura (JARDIM, 2013). No caso, o que se esperava com ambas era a ampliação e reforço da Previdência Complementar. No caso da reforma de FHC o propósito era ampliar o segmento composto pelos fundos abertos, de Lula, em parte por conta da preferência do movimento sindical, os fechados.



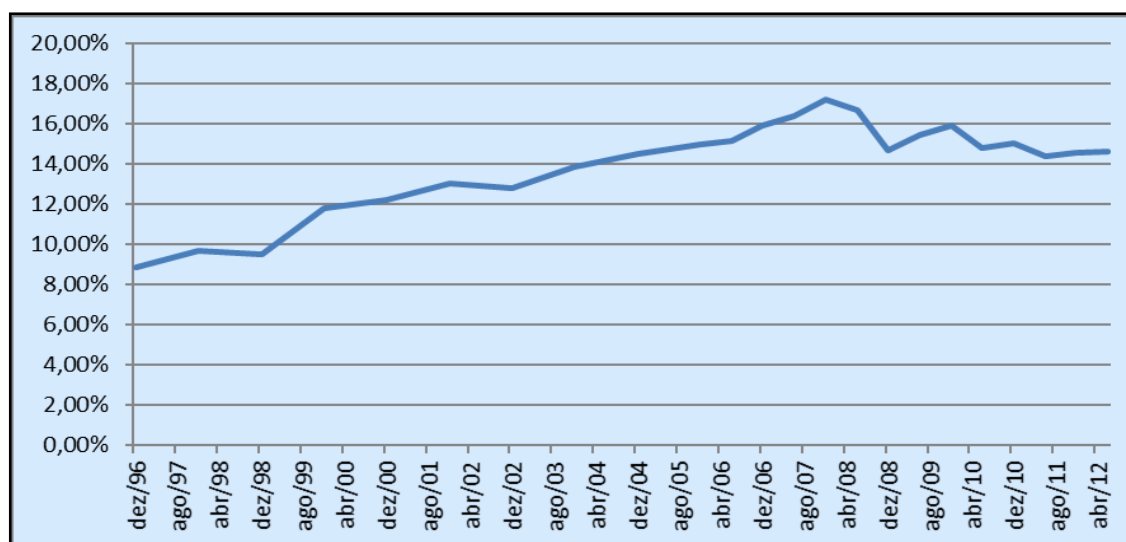
**Gráfico 19: Proporção da população que contribuiu com a previdência privada (%)**

Fonte: IBGE/PNAD.

Se for considerada adesão à previdência complementar privada, percebe-se no Gráfico 19 que o impacto da reforma de FHC foi relativamente limitado. É difícil atribuir conexão de causalidade entre a reforma e o crescimento da adesão uma vez que ela aumentou antes da aprovação, no intervalo 1995-1996. Porém, é indiscutível que houve progresso desde a aprovação da reforma de 1998. Questiona-se se o ritmo pretendido era o que se verificou na prática, mesmo porque, ao final do período a proporção alcançada não foi muito maior que o anterior à reforma, particularmente do ano de 1996. Faz-se referência à queda no período 2006-2008.

**Gráfico 20: Ativo total das EFPC em bilhões nominais (unidade: R\$)**

Fonte: BO/PREVIC.

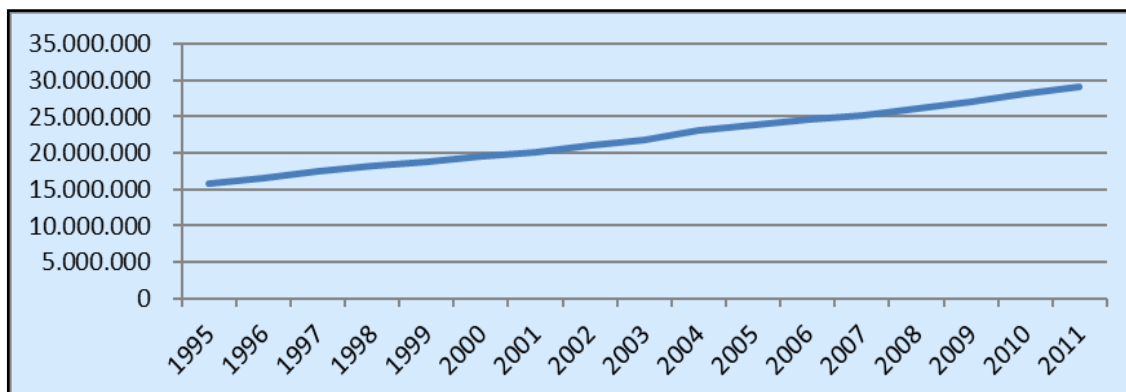
**Gráfico 21: Ativo das EFPC em relação ao PIB (%)**

Fonte: BO/PREVIC.

No que concerne aos ativos das Entidades Fechadas de Previdência, verifica-se um crescimento acentuado praticamente ininterrupto desde antes do governo FHC até o ano de 2007. Os Gráficos 20 e 21 demonstram um reconhecível desenvolvimento, mas que não parece guardar relação direta com a reforma aprovada em 2003, posto que, seja em valores nominais, seja em porcentagem do PIB, a tendência verificada ao longo do governo Lula, e provavelmente apenas interrompida devido à crise de 2008, já se verifica no período imediatamente anterior.

O que se conclui é que as duas reformas não produziram efeitos esperados, pelo menos de curto prazo, no desenvolvimento da Previdência complementar, aberta e fechada. O governo FHC, interessado em desenvolver os fundos privados, não logrou êxito em alcançar níveis de adesão superiores aos de 1996, ano anterior à reforma. No máximo manteve ao final do mandato o mesmo patamar herdado. Apenas no início do mandato Dilma se verifica um patamar mais elevado daquele encontrado pelo governo do PSDB. A reforma do PT, por sua vez, não alterou a tendência anterior de crescimento dos fundos fechados. De maneira que, em ambos os casos, as razões explicativas não podem ser atribuídas exclusivamente às intenções perseguidas pelas Emendas Constitucionais aprovadas, o que também não significa desconsiderar por completo seus efeitos.

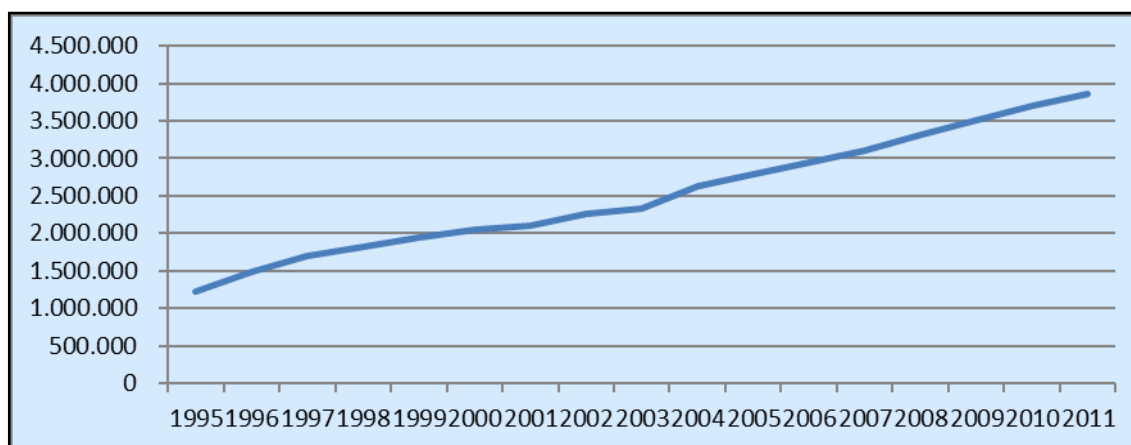
**Gráfico 22: Quantidade de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro  
(Unidade: quantidade)**



Legenda: Quantidade de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro, o que representa o estoque no final de cada ano.

Fonte: MPS – Boletim Estatístico da Previdência Social.

**Gráfico 23: Quantidade de benefícios assistenciais emitidos pelo INSS  
em dezembro - unidade:quantidade**



Legenda: Estes benefícios assistenciais são aqueles concedidos independente de contribuições efetuadas. São eles: amparos assistenciais (BPC/LOAS), renda mensal vitalícia (RMV) e pensão vitalícia.

Fonte: MPS – Boletim Estatístico da Previdência Social.

Os Gráficos 22 e 23 demonstram a quantidade de indivíduos beneficiários pelo INSS no geral e isolando a modalidade assistencial. Percebe-se a tendência de crescimento da proporção de aposentados, apenas interrompida no ano de 2003, e que os benefícios concedidos são crescentes, sobretudo os assistenciais não contributivos, cuja intensidade da curva ascendente é mais acentuada que a dos aposentados que contribuíram com o INSS. Este fato sim corrobora com as críticas realizadas pelos propositores da reforma de FHC, segundo os quais, a contribuição assistencial exercia forte pressão orçamentária. Porém, sabe-se que não se tomou qualquer medida consistente no sentido de erradicar esta modalidade de repasse

financeiro. Ao contrário, o BPC, como se verá adiante, foi crescente, principalmente sob o governo Lula que flexibilizou os critérios de concessão, ampliando seu escopo, tal como visto no capítulo 7.

## 8.2 SAÚDE

A comparação entre os dois governos na área da saúde começa pela constatação empírica de que ambos têm sua margem de ação igualmente limitadas por duas condições: a institucionalidade do sistema já em processo de implantação e a atuação do ator SUS. Conseqüentemente, o que se verifica é um processo contínuo de efetivação do previsto no texto constitucional que circunscreve mudanças incrementais.

O governo FHC buscou implantar políticas segundo seus objetivos de contenção de gastos e flexibilização administrativa, para tanto, se apropriou dos próprios princípios do SUS resignificando-os. A proposta de descentralização e a prioridade à atenção básica tornaram-se artifícios de contenção de gastos e de segmentação, reservando o sistema público ao pobre e estimulando os demais a consumirem no mercado (saúde suplementar). Este propósito afeta o desenho do SUS enquanto sistema universal e integral. A relação público-privada já prevista no desenho do Sistema Único permitiu avançar com propósitos privatizantes e o gerencialismo se efetivou na criação da figura Organizações Sociais. Neste contexto, o comportamento do ator SUS é ambíguo, conforme visto nas resoluções das Conferências Nacionais de Saúde, em alguns aspectos critica o governo e em outros lhe oferece apoio.

Na dimensão assistencial, verifica-se que a municipalização tal como organizada nos anos 90 criou dificuldades para a efetivação da política, produzindo distorções e competitividade entre municípios. Os parâmetros estabelecidos pelo Pacto pela Saúde, estabelece outra orientação, favorável à regionalização e ao relativo empoderamento da esfera estadual, que tem reforçada sua vocação de ser articulador entre municípios.

Quanto à questão do financiamento no governo FHC, percebe-se que o MS caminhou em maior distanciamento das orientações da área econômica, bem como das preferências empresariais. A CPMF foi repudiada pelos capitalistas e pela própria equipe econômica que não tardou em desviá-la de seus fins originais. Já a EC 29 constitui uma derrota do grupo ortodoxo. Ainda que a nova determinação vinculasse mais efetivamente os recursos

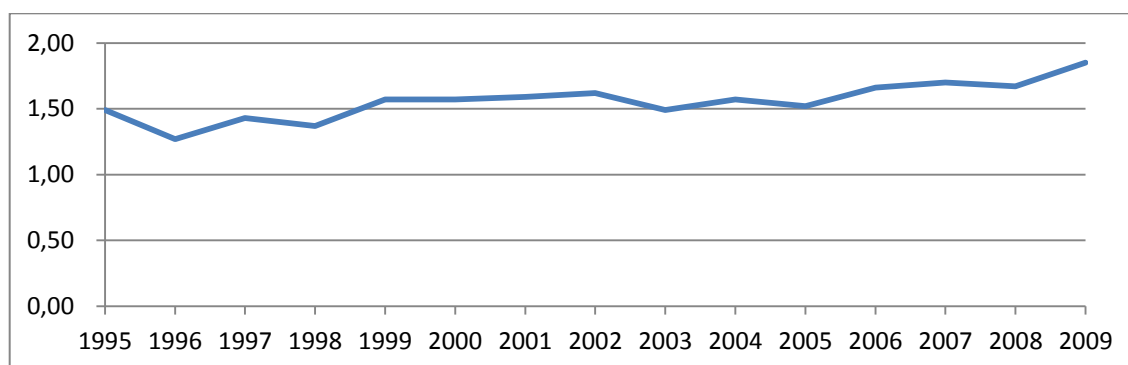
municipais e estaduais que os federais, foi considerada medida em conformidade com as aspirações do ator SUS. Contando com seu apoio, José Serra figurou como um importante artífice da medida.

Com Lula, não se verifica uma reorientação. Tal como será verificado na sequência, a saúde suplementar continuou se expandindo, a oferta privada de serviços manteve a tendência de crescimento, com destaque para a política de atenção farmacêutica na qual se introduziu o duplo pagamento. Lula seguiu a tendência anterior de elevação do orçamento do SUS, acentuando-a. Dentre as discrepâncias, destaca-se a importância dada à construção de equipamentos públicos e para ciência e tecnologia. Além disso, conferiu maior autonomia administrativa e financeira para os entes federados alocarem seus recursos.

Em conformidade do que se objetiva na seção atual, na primeira parte serão analisados os aportes financeiros voltados para ações e serviços de saúde. Em seguida, conforme orientação de Singer (2002) que elege indicadores considerados clássicos para analisar o impacto das ações na área da saúde, serão analisados dois deles na comparação entre os governos: mortalidade infantil e expectativa de vida. No caso, será substituída a análise do controle de doenças infectocontagiosas pela análise do investimento em adequação sanitária, mecanismo que permite captar a preocupação com os condicionamentos de saúde, algo mais amplo que a política setorial. Por fim, serão avaliadas as dimensões pública e privada na provisão de saúde, utilizando como parâmetro a oferta de leitos hospitalares e níveis de gastos públicos e domésticos com bens e serviços de saúde.

O primeiro, Gráfico 24, apresenta os gastos com saúde ao longo dos dois mandatos tendo a execução orçamentária do MS e sua relação com o PIB como parâmetros.

**Gráfico 24: Execução orçamentária do MS como proporção do PIB (% do PIB)**

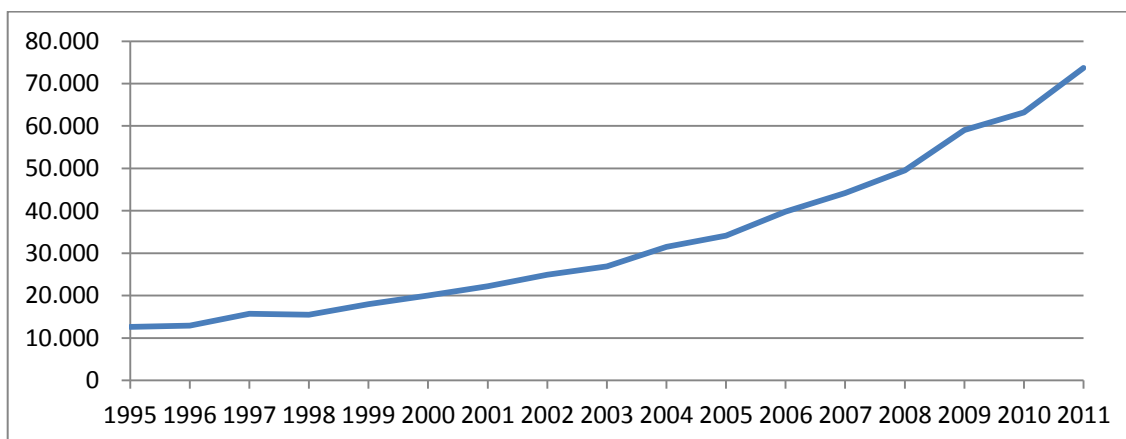


Fonte: Castro e Fausto (2012).

Sobre o governo FHC, primeiramente, observa-se que entre 1995 e 1999 há oscilação nos investimentos na área em termos de porcentagem do PIB, registrando queda acentuada em 1995 e elevação em 1996 e 1998. Ao longo do segundo mandato há estabilização com leve aumento até 2002, para em seguida, naquele ano, haver nova queda.

No governo Lula, entre 2003 e 2005 a tendência de oscilação retorna, sem a mesma intensidade que no primeiro mandato FHC. De 2005 a 2007, há novo aumento no investimento e, após nova queda em 2007, houve pronunciado aumento no intervalo 2008-2009. Com o segundo, o investimento esteve pela primeira vez 1,52% do PIB e registrou os maiores investimentos na área, em 2009 com 1,85% do PIB. Como se pode verificar no Gráfico 25, no intervalo 1995-2010 houve, a partir de 1996, aumento praticamente ininterrupto. Em todo o primeiro governo FHC os investimentos ficaram próximos da estagnação e sempre abaixo de R\$ 20 bilhões, já no segundo verifica-se recuperação significativa até chegar próximo aos R\$ 30 bilhões. 2009-2010, ocorre pequena oscilação. Já no governo Lula registra-se aumento muito mais proeminente, haja vista que o orçamento mais que dobrou nos oito anos, passando de R\$ 31 bilhões para mais de R\$ 73 bilhões.

**Gráfico 25: Despesa federal com saúde – (unidade R\$ bilhões)**



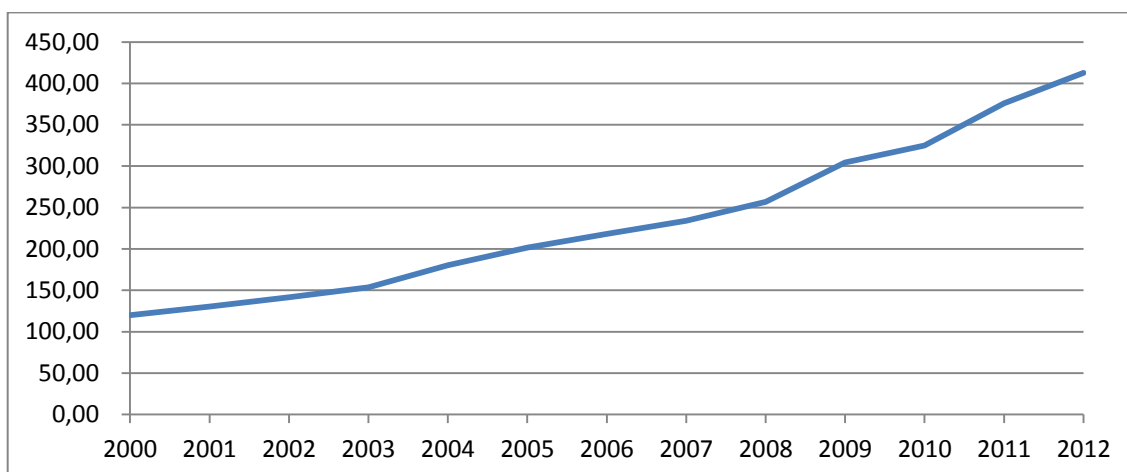
Fonte: Ipea/DISOC.

Os Gráficos 24 e 25 não induzem compreender que a EC 29 tenha impactado o orçamento tal como difundido pela literatura. É presumível que a vinculação orçamentária nos níveis subnacionais crie maior previsibilidade de investimentos. Porém, quando analisada a proporção do PIB (Gráfico 24), não se pode dizer que a Emenda tenha causado modificação na tendência de oscilação, verificada antes de 2000 e depois de 2003. No que diz respeito aos

valores nominais, neste caso é perceptível o aumento ininterrupto desde 1998, porém, mais acentuado com Lula.

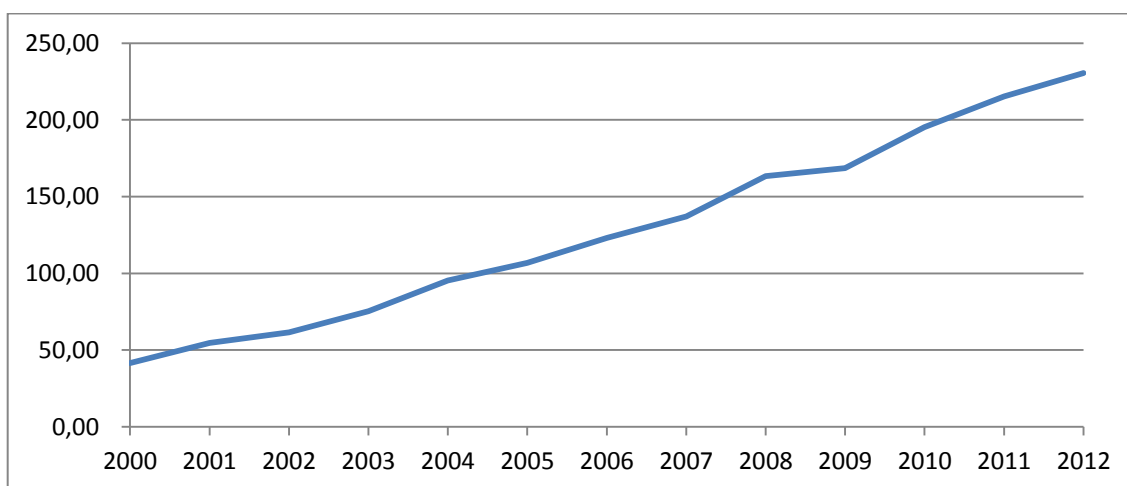
Com o propósito de mensurar os efeitos da descentralização, sobretudo sobre a realidade financeira após a aprovação da EC 29, no ano 2000, verifica-se nos Gráficos 26 a 28, o comparativo dos gastos em milhões de reais das três esferas de governo.

**Gráfico 26: Gasto da esfera federal com saúde –(R\$ milhões)**

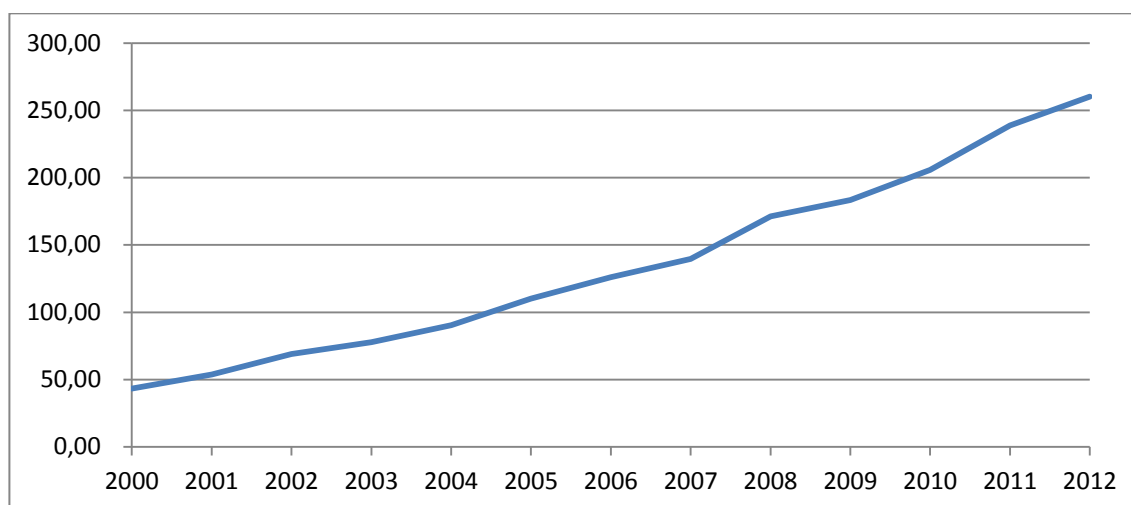


Legenda: Valores brutos dos gastos em milhões de reais correntes; valores *per capita* em reais correntes.  
Fonte: MS/ SIOPS (gasto Estadual e Municipal) SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde.

**Gráfico 27: Gasto da esfera estadual com saúde –(R\$ milhões)**



Legenda: Valores brutos dos gastos em milhões de reais correntes; valores *per capita* em reais correntes.  
Fonte: MS/SIOPS (gasto Estadual e Municipal) SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde.

**Gráfico 28: Gasto da esfera municipal com saúde – (R\$ milhões)**

Legenda: Valores brutos dos gastos em milhões de reais correntes; valores *per capita* em reais correntes.

Fonte: MS/SIOPS (gasto Estadual e Municipal) SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde.

Como se verifica, da parte da União, a tendência de crescimento é menos acentuada que a das esferas subnacionais. Há evidente tendência de progressão por parte dos três entes, destacando que no plano federal os oito anos do governo Lula apresentam maior acentuação que os três de FHC observados. No caso de estados e municípios a progressão de gastos com saúde é constante e acentuada, especialmente no caso dos municípios. Em ambos, apenas em 2008 é verificada pequena oscilação. Destaque para o fato de que os gastos municipais quase se igualam ao dos estados, revelando que o peso do financiamento da saúde recai mais fortemente sobre aquele ente.

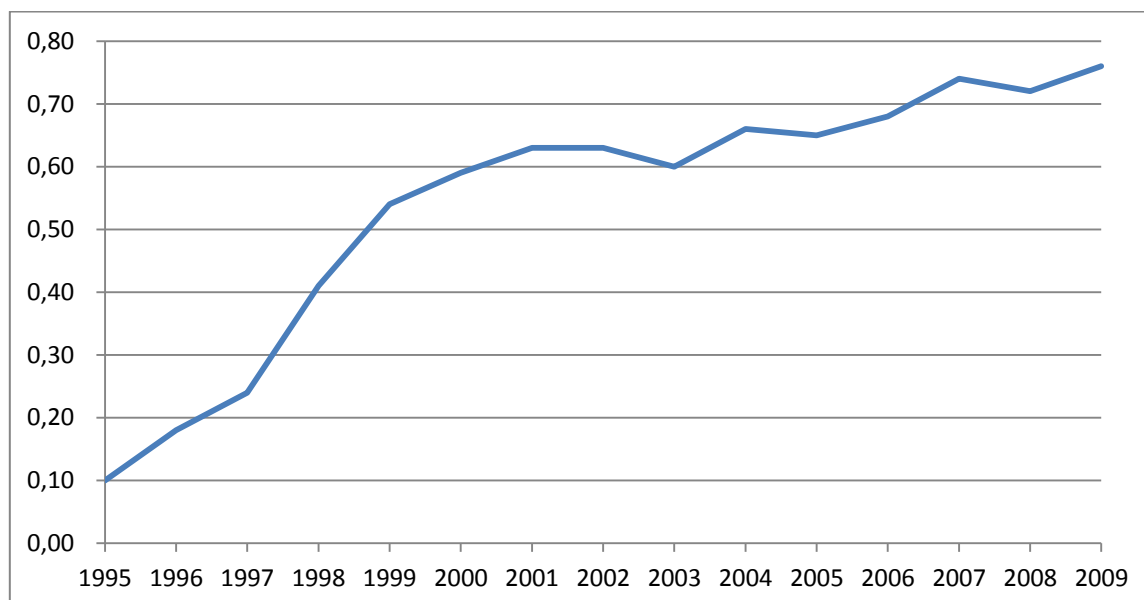
O contraste entre os investimentos federal e de estados e municípios no ano de 2008, na qual se verifica aumento de investimento por parte da União, que contrasta com menor investimento por parte de estados e municípios, deve-se seguramente à opção do Governo Federal por adotar medida anticíclica. Compensando os efeitos da crise que abalaram as finanças das subesferas da administração pública, o Executivo Federal elevou seus gastos em saúde, evitando não apenas queda na qualidade do serviço como também efeitos adversos na economia. A proeminência do setor saúde enquanto área de investimento de prestadores privados, possivelmente influenciou tal comportamento.

O Gráfico 28 demonstra que durante todo o período que compreende ambos os governos houve elevação de repasses federais aos municípios. No caso do governo FHC o



processo é mais acentuado tanto na elevação quanto na queda registrada no segundo mandato. Nos anos Lula o crescimento esfria e também se registra maior oscilação.

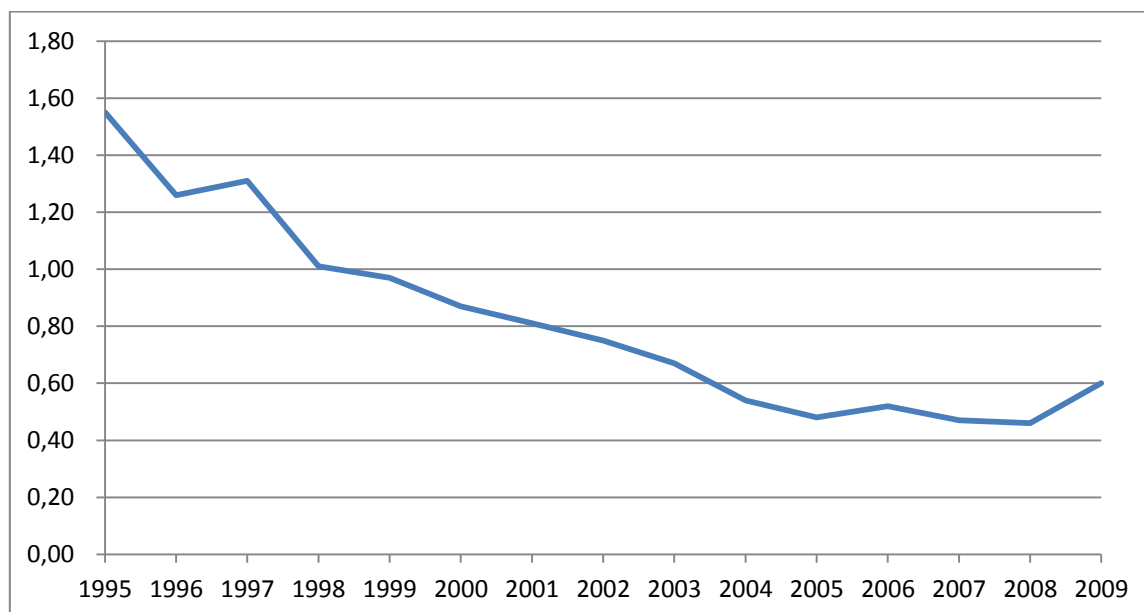
**Gráfico 29: Transferência federal para municípios – (percentual do PIB)**



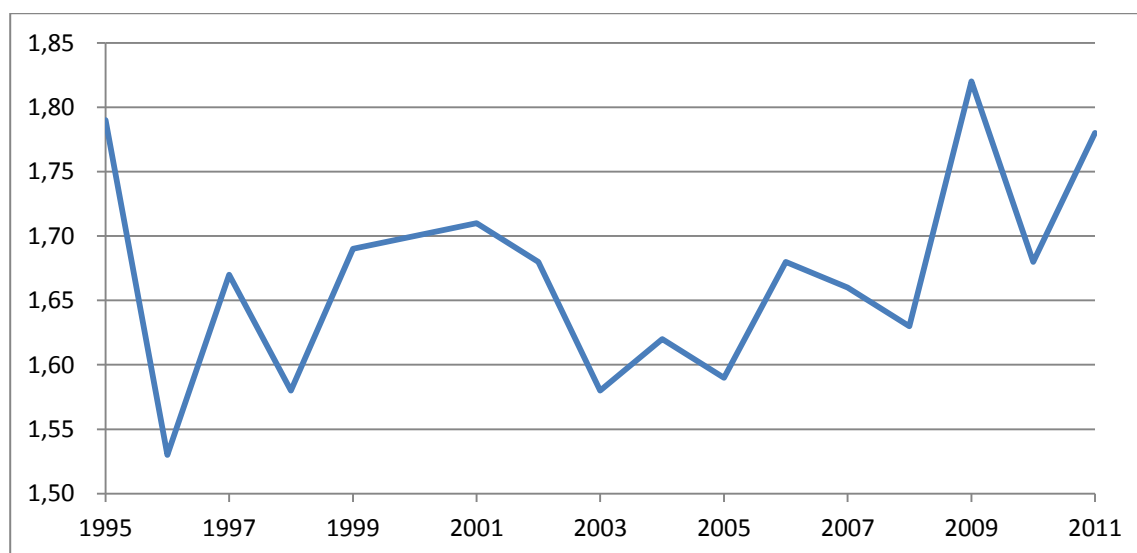
Fonte: IBGE.

Os dados verificados no Gráfico 30 explicam a tendência expressa no Gráfico 29. Ou seja, com o avanço da descentralização, especialmente pelas determinações estabelecidas na NOB SUS/96 a contratação direta do governo federal de serviços de saúde sofre queda acentuada enquanto as transferências para entes subnacionais aumentam com a mesma intensidade. Destaque para o ano de 2008, no qual há tanto aumento de repasse quanto gasto direto da União com serviços e produtos de saúde. Também se pode constatar que os níveis de transferência e de investimentos diretos são diversos nos dois governos. Apesar da tendência geral ser a mesma, FHC promove mais transferência e menor investimento direto, enquanto Lula atenua a transferência e amplia investimentos diretos.

Possivelmente, o aumento de investimento diretos da União relaciona-se a quatro projetos destacados no mandato Lula: montagem do SAMU, construção de Unidades de Pronto Atendimento, os investimentos no Brasil Sorridente e subsídios da farmácia Popular.

**Gráfico 30: Investimento direto da União com saúde – (percentual do PIB)**

Fonte: IBGE.

**Gráfico 31: Gasto federal total com saúde como proporção do PIB, 1995-2011, valores em milhões de reais**

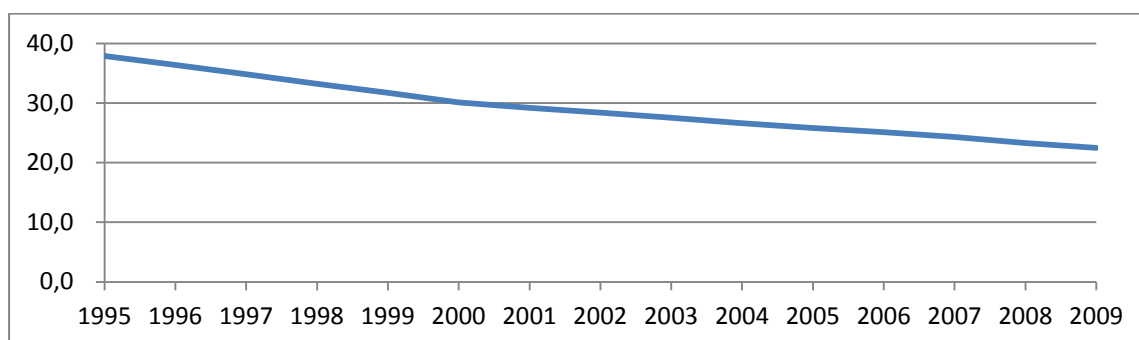
Fonte: Ipea/DISOC - estimativas anuais a partir dos dados do SIAFI/SIDOR e das Contas Nacionais do IBGE.

O Gráfico 31 apresenta o comportamento dos gastos em relação à proporção do PIB em todo o período, do primeiro ano do governo FHC até o primeiro ano do mandato Dilma, que é quando se verificam os resultados das opções adotadas no último ano do governo Lula.

Aqui, como nos Gráficos 29 e 30, se verifica com clareza a tendência de oscilação em todo o período, com elevação de gastos maior no mandato Lula que no de FHC. Realça o fato da proporção registrada em 2011, embora seja a segunda maior de todo o período, é menor que a de 1995.

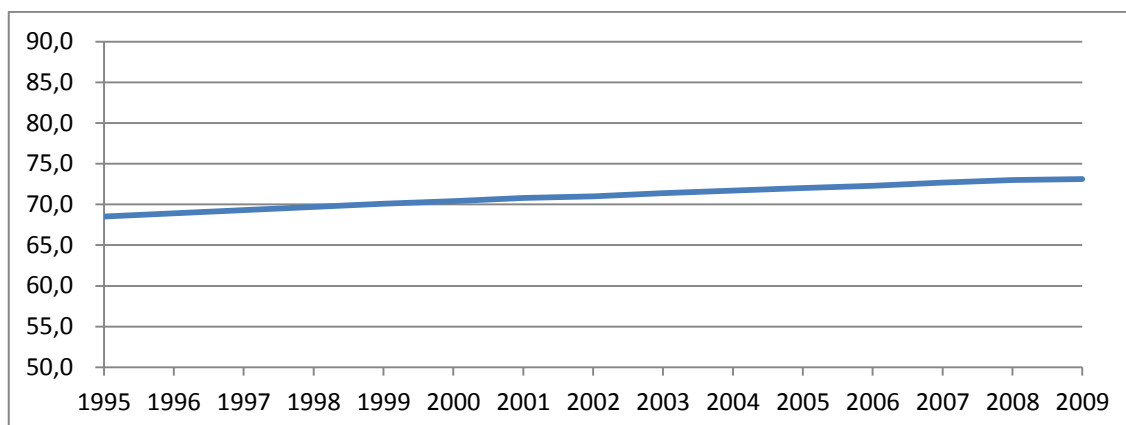
Para avaliar o impacto das ações e serviços públicos de saúde analisa-se os Gráficos 32 e 33 que demonstram dados relacionados à mortalidade infantil e a expectativa de vida.

**Gráfico 32: Taxa de mortalidade infantil (unidade/%)**



Fonte: IBGE.

**Gráfico 33: Esperança de vida (unidade/anos)**

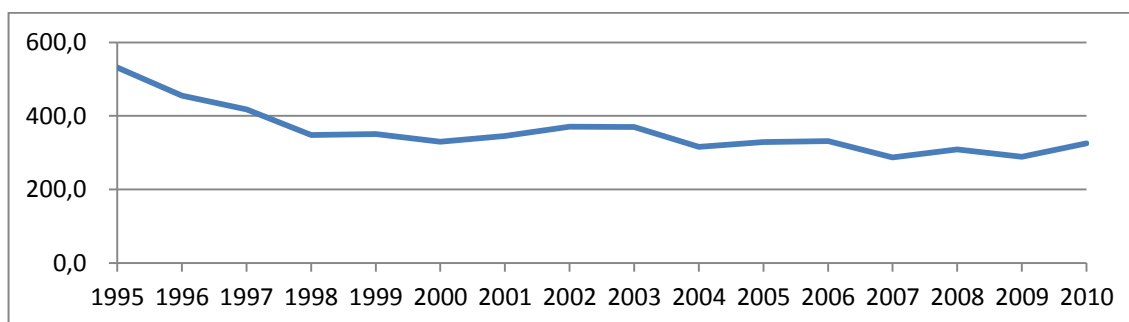


Fonte: IBGE.

O que se conclui dos dados dos Gráficos 32 e 33 é que há uma tendência geral de melhoria das condições de vida da população de maneira que as ações de ambos os governos não destoam neste aspecto e que possui estreita relação com a evolução na prevenção e tratamento de doenças, bem como na melhoria das condições socioambientais. Fatores que se ligam estreitamente aos avanços técnico-científicos e à existência de um sistema de saúde universal estão entre os fatores explicativos. Cabe realçar que, embora sutil, as melhorias foram mais evidentes no governo FHC, para o caso da mortalidade, e de Lula, para a

expectativa de vida, o que não significa serem efeitos diretos das ações adotadas por aqueles governos, uma vez que se precisa considerar, sobretudo no caso dos anos de vida, melhorias acumuladas em um intervalo progressivo maior.

**Gráfico 34: Doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, (unidade: n°./100.000 habitantes)**

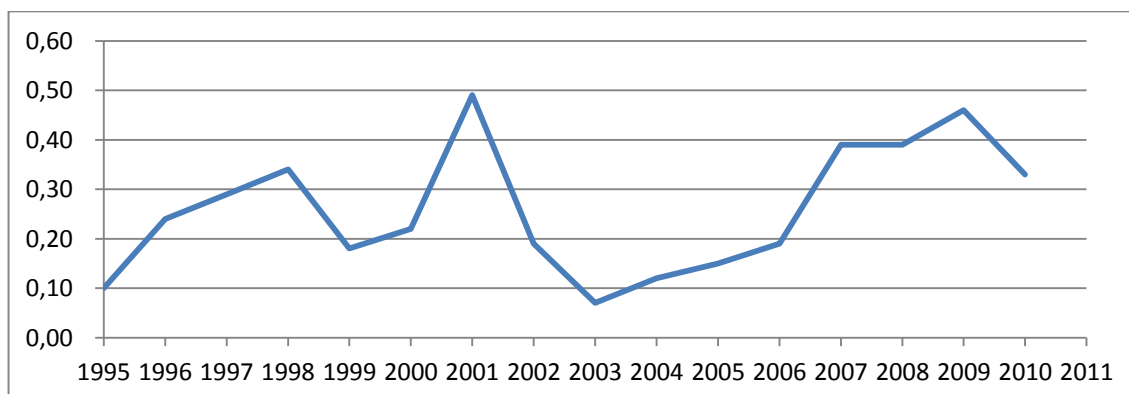


Fonte: IBGE.

Incidindo sobre os condicionantes de saúde, ou seja, os fatores ambientais e sociais que impactam na qualidade da saúde individual e coletiva, selecionou-se os investimentos em saneamento. O Gráfico 34 demonstra queda acentuada até 1998 e depois oscilações descendentes, demonstrando um comportamento semelhante entre os dois governos, embora melhorias mais acentuadas sejam registradas no início do primeiro mandato FHC.

Para verificar o impacto da ação estatal sobre os dados do Gráfico 34, no Gráfico 35 é apresentado o investimento em saneamento em relação aos demais gastos do governo e despesas federais totais.

**Gráfico 35: Gasto federal com saneamento público proporção sobre despesas totais – (%)**



Legenda: Valores em milhões de reais. A despesa com saneamento inclui o gasto do FGTS com saneamento. O aumento do percentual entre 2000-2001 se deve ao Fundo de Pobreza (empenho liquidado em dezembro 2001). Informações de 2007 alteradas em relação ao IBD 2010.

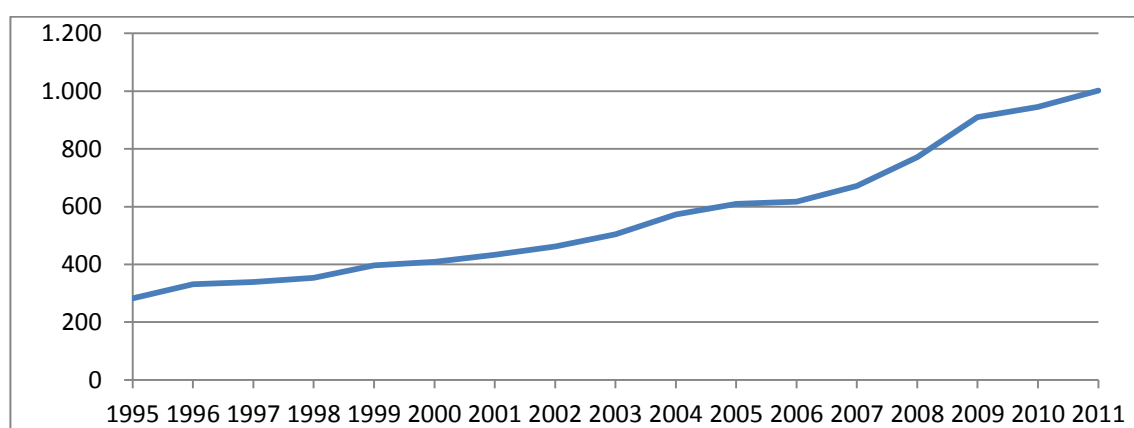
Fonte: Ipea/DISOC - estimativas anuais a partir dos dados do SIAFI/SIDOR e das Contas Nacionais do IBGE.

Como se pode verificar a irregularidade é marca do período, sobretudo em relação ao governo FHC. Este caracterizou-se pela oscilação nos gastos com saneamento, tendo como patamar máximo o ano de 2001 e legando o menor ao ano de 2003, quando fica inferior ao nível registrado no ano de 1996, só melhor que em 1995. No caso do governo Lula, verifica-se a tendência de aumentos, com exceção do intervalo 2009-2010 quando se verifica queda do gasto federal em sua proporção com as demais obrigações e encargos.

Verifica-se que há correlação entre investimento federal e queda de doenças relacionadas. Percebe-se que quando em 1998-1999 houve redução de investimento, ocorreu estagnação nas melhorias registradas nos anos anteriores relacionadas ao adoecimento por condições ambientais. Quando há novos aumentos no período imediatamente posterior, registra-se recuperação na melhoria dos indicadores do Gráfico 34 (doenças). A elevação de gastos em 2006 também possui correspondência com a proporção de adoecimento, enquanto a estagnação em 2007 e 2009 resultou no aumento de adoecimento em ambos.

Sobre o dimensionamento da prestação de serviços de saúde, os Gráficos 36 a 37 permitem verificar a evolução da oferta de leitos para o SUS e contrastar a extensão e abrangência do público e do privado, associado aos planos de saúde contratados no mercado. Mas, primeiramente, verifica-se no Gráfico 36 a progressão dos valores repassados aos hospitais públicos e privados por internação.

**Gráfico 36: Valor médio pago por internação hospitalar no SUS (AIH)**



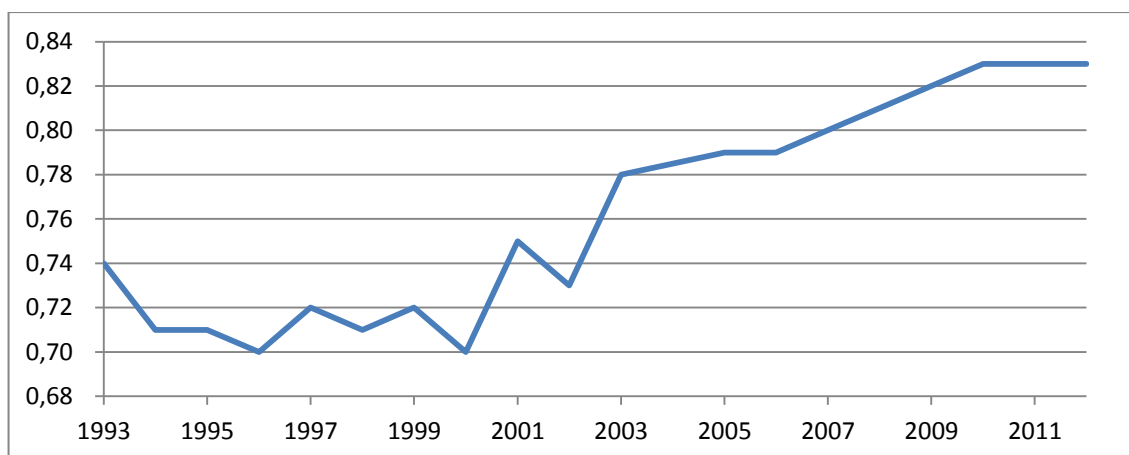
Legenda: Os valores não incluem incentivos e complementações estaduais e municipais. Em 2008 há um menor registro de internações devido à implantação da Tabela Unificada de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS.

Fonte: MS/SE/Datasus - SIH/SUS. Valores totais e médios expressos em reais correntes.

Como se pode constatar, o valor pago pelo SUS por internação hospitalar é progressivo ao longo dos anos, realçando que o aumento mais acentuado ocorreu no intervalo 2006-2009. Tal fato expressa não apenas uma tendência de extensão de gastos com serviços hospitalares, ainda que mitigados por perdas inflacionárias ou a valorização dos preços de mercado, mas uma tendência de ampliar os repasses a prestadores privados, haja vista que a aquisição de produtos e serviços junto a tais, sejam comerciais ou filantrópicos, é previsto no desenho do sistema. Este dado contrasta com o congelamento da tabela SUS, o que indica que os repasses efetivos não são limitados àquela.

Passando a comparação das dimensões do SUS e da saúde suplementar.

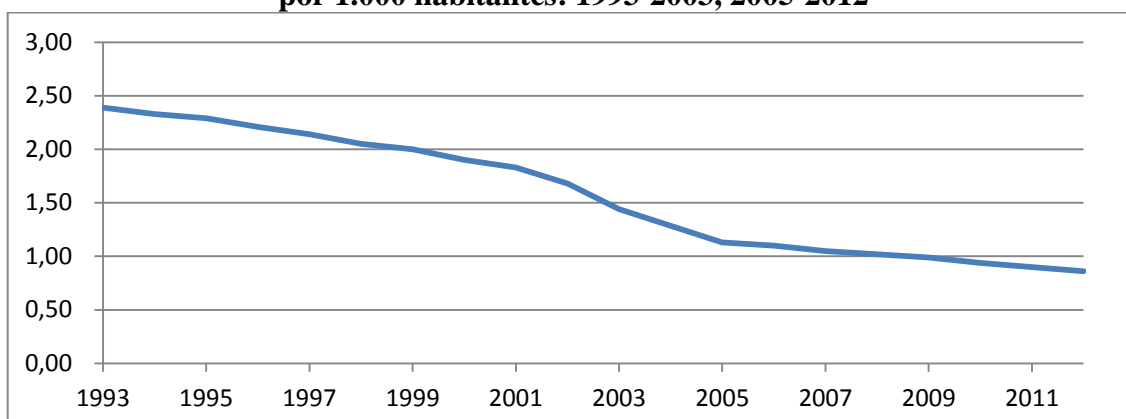
**Gráfico 37: Número de leitos hospitalares públicos – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes, por ano e vinculação ao SUS: 1993-2003, 2005-2012**



Legenda: Não há dados para 2004 em função da implantação do sistema CNES e mudanças nas classificações dos leitos. Notas para os dados de 1993-2003:1. N° de leitos calculados a partir da média anual de leitos município. 2. Em 2002, o MS excluiu do cadastro de hospitais do SIH/SUS aqueles hospitais que não apresentavam AIH há um determinado período de tempo, o que fez, aparentemente, diminuir o n° de leitos disponíveis. 3. As informações de 2003 refletem a situação de janeiro a julho, pois o CNES, implantado em agosto de 2003, utiliza critérios diferentes de classificação e cadastramento, provocando uma quebra na série histórica. Notas para os dados a partir de 2005:1. Para 2005, foi considerada a situação de dez/2005; para os demais anos, foi considerada a média de janeiro a dezembro.

Fontes: Dados de 1993-2003: MS/SAS - SIH/SUS. Dados a partir de 2005: MS/SAS - CNES.

**Gráfico 38: Número de leitos hospitalares privados – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes: 1993-2003, 2005-2012**



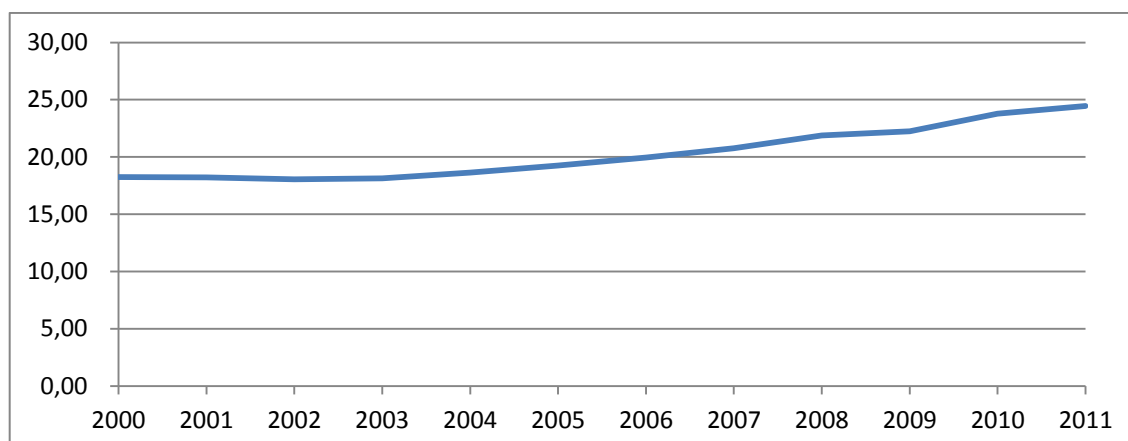
Legenda: Não há dados para 2004 em função da implantação do sistema CNES e mudanças nas classificações dos leitos. Notas para os dados de 1993-2003: 1. N° de leitos calculados a partir da média anual de leitos município. 2. Em 2002, o MS excluiu do cadastro de hospitais do SIH/SUS aqueles hospitais que não apresentavam AIH há um determinado período de tempo, o que fez, aparentemente, diminuir o n° de leitos disponíveis. 3. As informações de 2003 refletem a situação de janeiro a julho, pois o CNES, implantado em agosto de 2003, utiliza critérios diferentes de classificação e cadastramento, provocando uma quebra na série histórica. Notas para os dados a partir de 2005: 1. Para 2005, foi considerada a situação de dez/2005; para os demais anos, foi considerada a média de janeiro a dezembro.

Fontes: Dados de 1993-2003: MS/SAS - SIH/SUS. Dados a partir de 2005: MS/SAS - CNES.

No caso da disponibilidade de leitos públicos, percebe-se a mesma tendência de oscilação ao longo de todo o período FHC. O maior aumento ocorre no início e final do segundo governo. Neste período registram-se as menores ofertas de todo o intervalo analisada (1993-2011). Ao longo dos dois mandatos Lula, por sua vez, verifica-se contínuo aumento de oferta, com estabilização no ano de 2009. No caso da oferta privada, interessante verificar queda constante e ininterrupta. A conclusão que se pode alcançar é que ao longo dos anos de implantação do SUS, o sistema público se consolidou como principal oferta de leitos hospitalares. Sabe-se que boa parte da oferta privada é consumida pelo SUS, cujo desenho, como visto, prevê a contratação de serviços de prestadores privados.

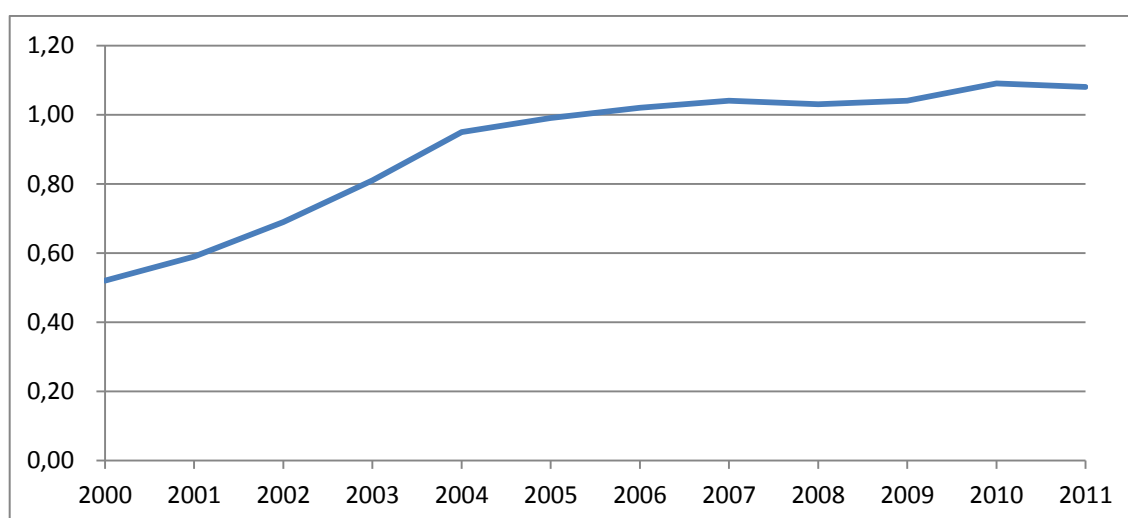
A redução do número de leitos privados pode induzir a uma equivocada avaliação de que o setor estaria sendo restringido, o que não ocorre como se verá adiante, nos Gráficos 37 e 38, que mensuram a extensão dos planos privados de saúde no intervalo 2000-2011, ou seja, a partir do terceiro ano do segundo mandato de FHC e os dois mandatos do presidente Lula. Nestes percebe-se o crescimento no número de usuários.

**Gráfico 39: Assistência médica – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011**



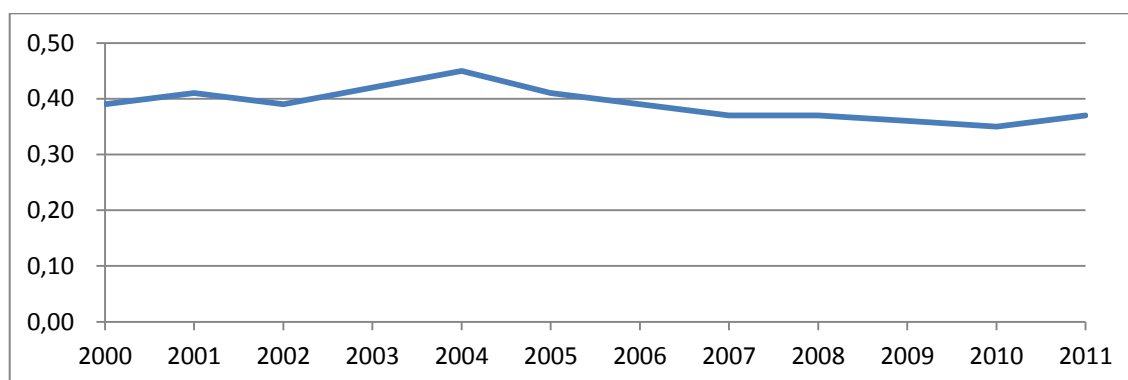
Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

**Gráfico 40: Assistência médica ambulatorial – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011**



Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

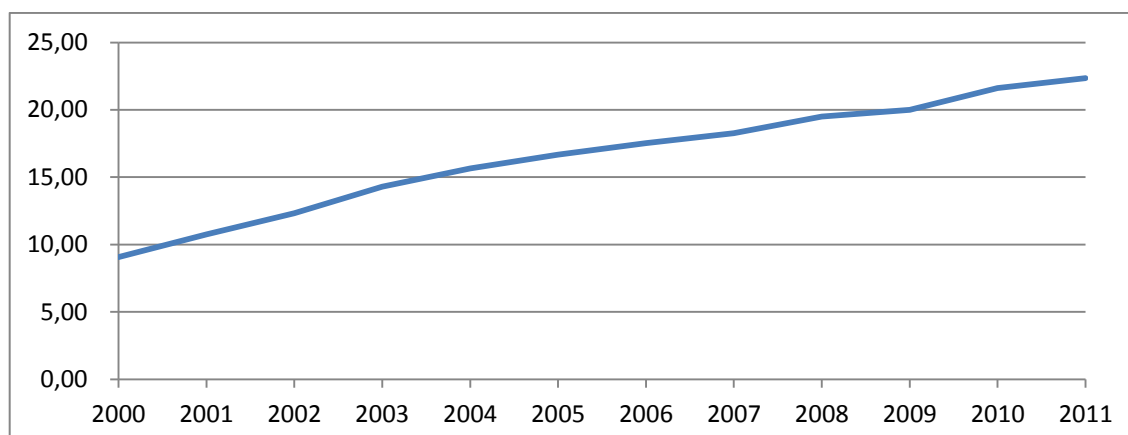
**Gráfico 41: Assistência médica hospitalar – Proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011**



Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

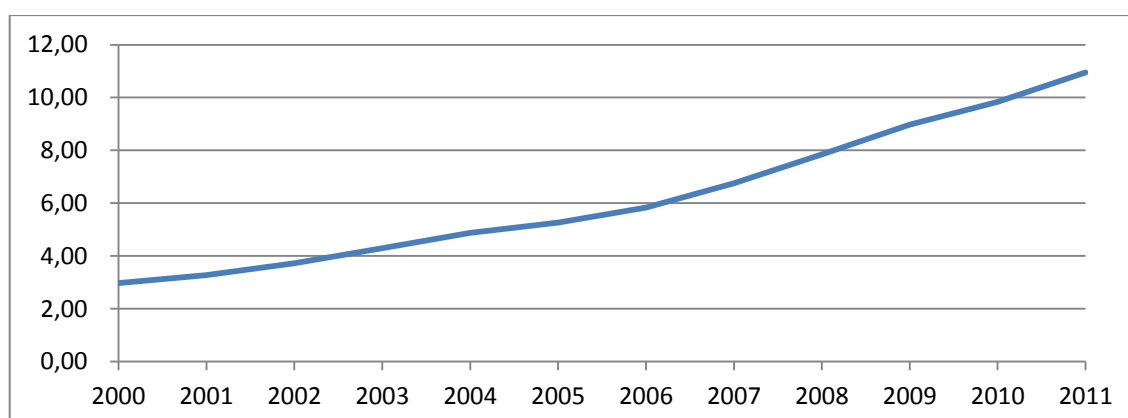


**Gráfico 42: Assistência médica ambulatorial mais hospitalar – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011**



Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

**Gráfico 43: Assistência odontológica – proporção (%) da população coberta por planos privados de Saúde – ANS: Brasil 2000-2011**

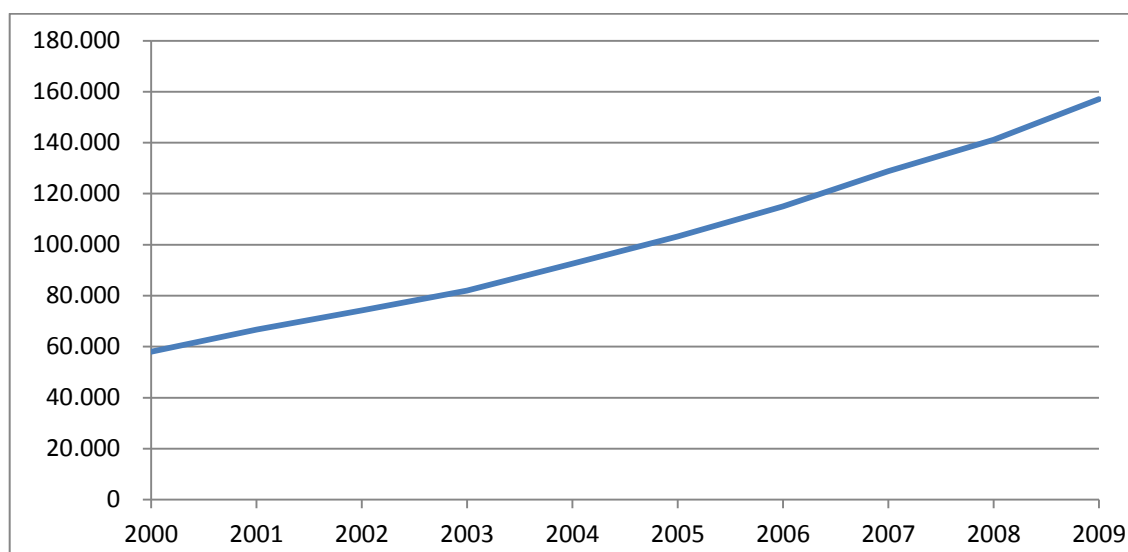


Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

Com exceção da assistência médico-hospitalar, os Gráficos 39 a 43 demonstram a progressiva expansão da oferta privada por contratação de planos privados de saúde. O dado que contrasta possivelmente guarda relação com os custos de serviços de alta complexidade, estes, mais caros, permanecem concentrados no SUS.

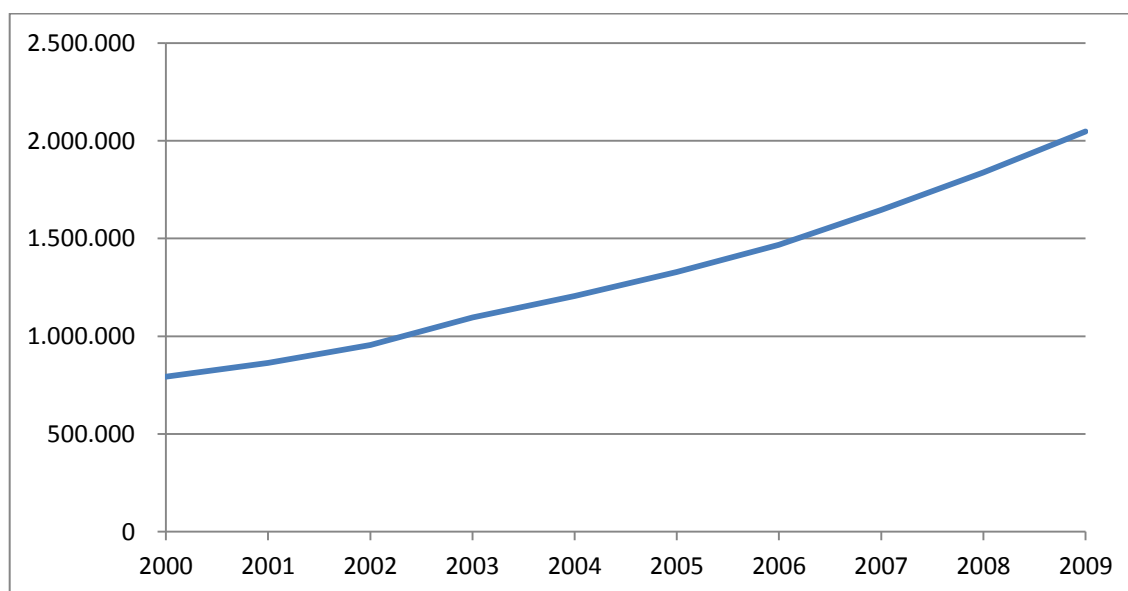
As informações acima são confirmadas quando cruzadas com dados relacionados ao gasto familiar com o consumo de bens e serviços de saúde. Os Gráficos 39 a 43, que mensuram a situação em diferentes cenários estimativos demonstram um investimento crescente em todo o intervalo que vai de 2000 a 2011.

**Gráfico 44: Despesas de consumo final das famílias com bens e serviços de saúde – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009**



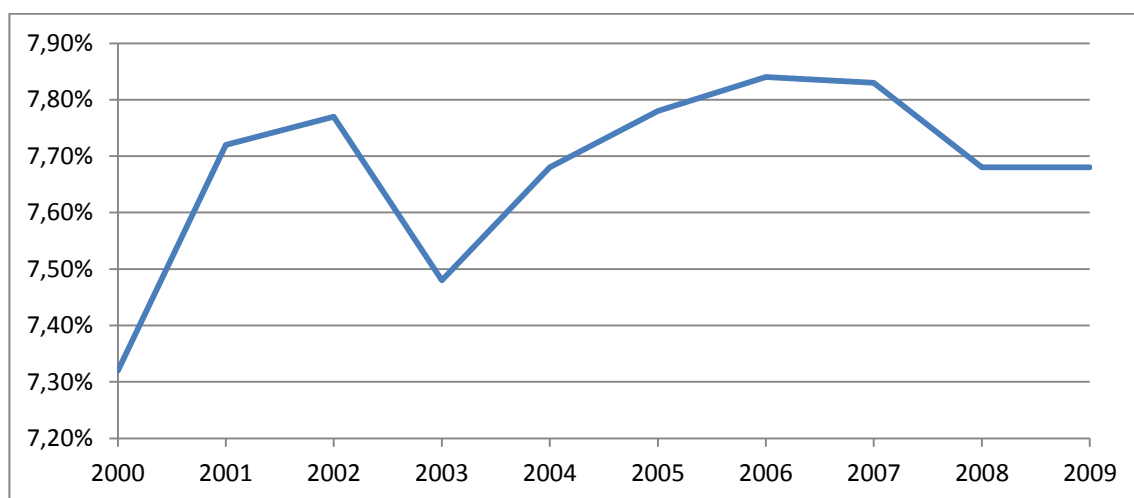
Legenda: Valores de despesa de consumo final e de renda disponível bruta das famílias em reais correntes.  
 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2000-2007.

**Gráfico 45: Renda disponível bruta das famílias – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009**



Legenda: Valores de despesa de consumo final e de renda disponível bruta das famílias em reais correntes.  
 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2000-2007.

**Gráfico 46: Parte da renda disponível bruta das famílias gasta com bens e serviços de saúde (%) – despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar: Brasil 2000-2009**

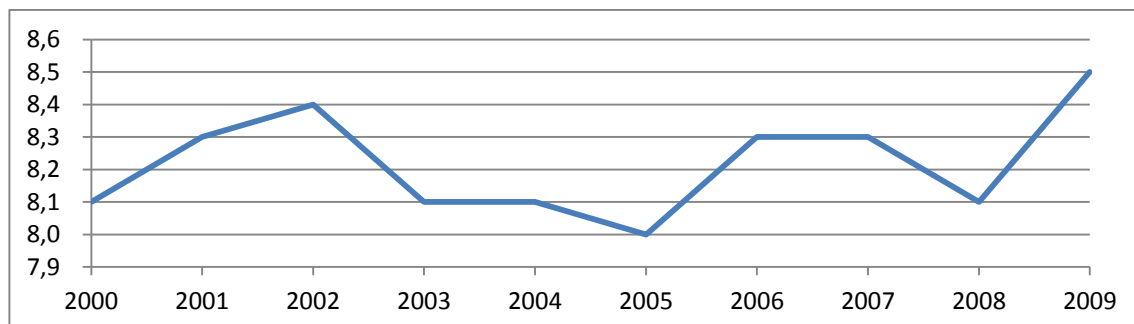


Legenda: Valores de despesa de consumo final e de renda disponível bruta das famílias em reais correntes.  
 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2000-2007.

O Gráfico 46 traz informação particularmente instigante, uma vez que contrasta com as demais indicações de gasto familiar progressivo. De acordo com este, o comportamento da renda familiar com saúde oscila drasticamente, especialmente em 2002, quando registra queda acentuada, o que possivelmente é explicado pela crise ocorrida naquele ano eleitoral. Este contraste enseja duas constatações: primeira, os gastos verificados no intervalo jamais ultrapassaram 8%, o que é considerável na comparação internacional. Este fato induz a concluir que, para o público consumidor de planos privados, o SUS exerce efeito sobre seus gastos, posto que a oferta pública, ainda que parcial, desobriga a população a comprometer montante maior de seus gastos, especialmente com procedimentos de alta complexidade. Segundo, a oscilação de gastos não impacta imediatamente a oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares privados.

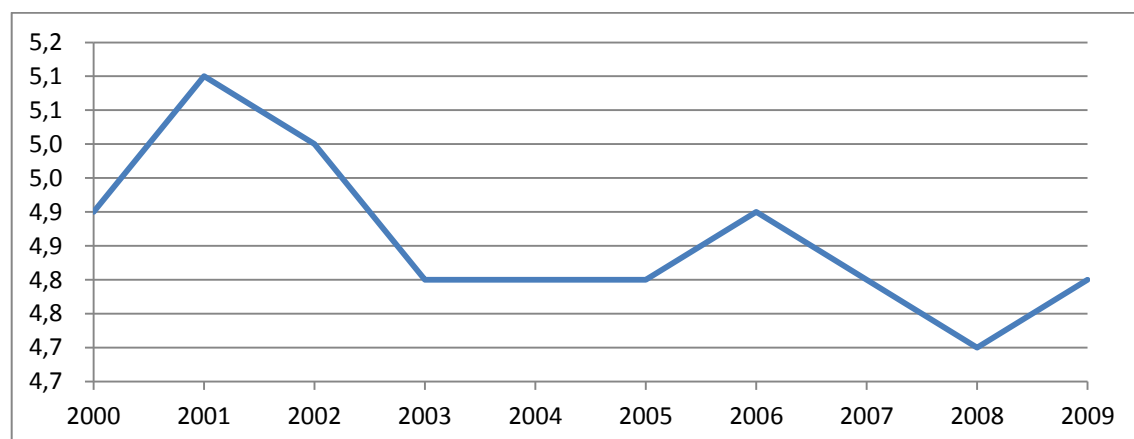
Com relação ao gasto familiar com o consumo de bens e serviços de saúde, como proporção do PIB, os Gráficos 47 a 50 demonstram as variações de investimento privados e por parte da administração pública entre 2000 a 2011.

**Gráfico 47: Gasto total com consumo de bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor**



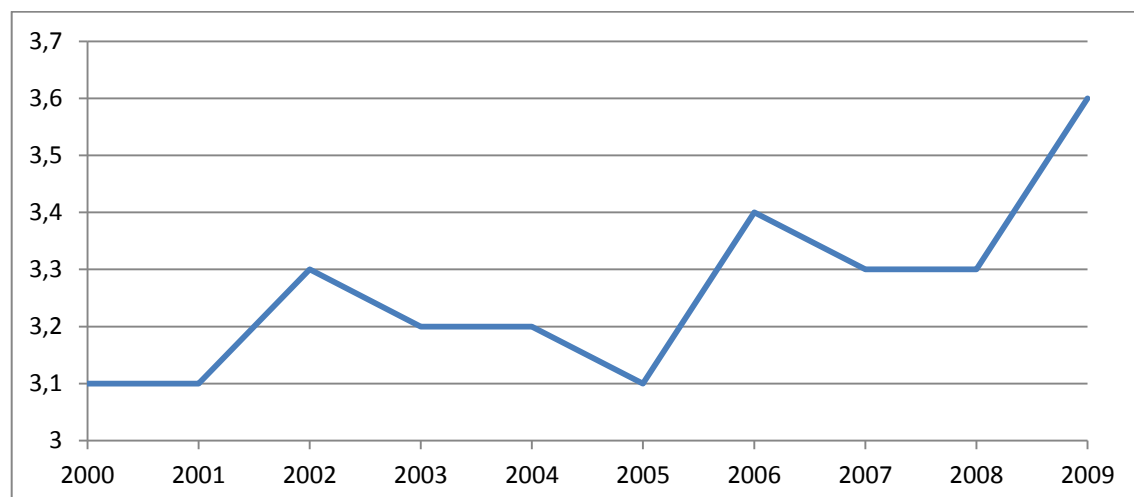
Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

**Gráfico 48: Gasto no consumo final das famílias com bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor**



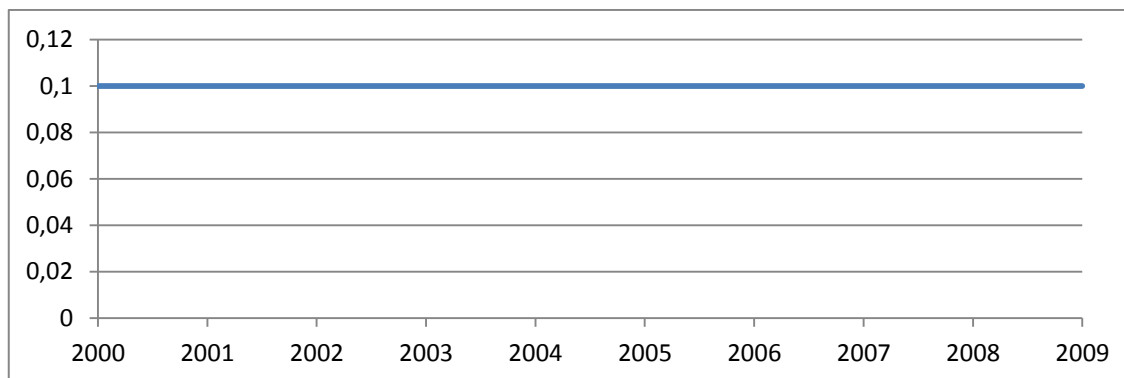
Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

**Gráfico 49: Gasto no consumo final da administração pública com bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor**



Fonte: IBGE - Coordenação de Contas.

**Gráfico 50: Gasto no consumo final das instituições sem fins lucrativos de bens e serviços de saúde como % do PIB, por ano, segundo setor: Brasil 2000-2009**



Legenda: Instituições sem fins lucrativos: ONG, Igrejas, associações profissionais.

Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

Primeira constatação é que, no intervalo de tempo analisado (2000-2009) o gasto familiar é proporcionalmente maior que o público em se tratando de produtos e serviços de saúde. Enquanto o gasto público fica entre 3,1% do PIB e 3,6% do PIB, o gasto familiar varia de 4,7% do PIB a 5,1% do PIB.

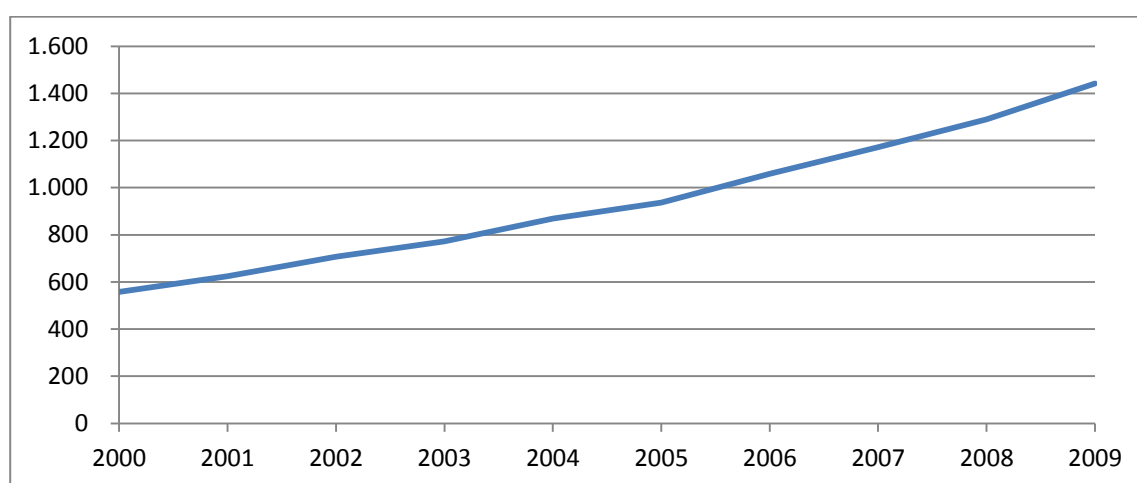
Visto que os gastos das instituições sem fins lucrativos mantiveram-se estagnados em todo o intervalo de tempo sob análise, constata-se que, no universo analisado, a elevação do gasto registrado no primeiro ano (2000-2001) foi positivamente impactado pelo investimento familiar, posto que o da administração pública manteve-se estagnado. No segundo ano, ocorre o inverso, apesar da queda dos gastos familiares, o total de investimento apresentou recuperação, possivelmente em decorrência do aumento do investimento público. A descendente registrada no Gráfico 47 no intervalo 2002-2003 resulta do comportamento idêntico registrado nos Gráficos 48 e 49, enquanto que a queda demonstrada no período imediatamente posterior (2003-2004) é evidentemente resultado da redução de investimentos públicos. Os três gráficos demonstram o mesmo comportamento para o ano de 2005. Curioso é o caso do ano de 2006, apesar da queda tanto do gasto familiar quanto público, houve estagnação no gasto total em relação a comparação com o PIB. Em 2007 foi a vez do consumo familiar puxar o vetor do Gráfico 50 para baixo, enquanto 2008 os três voltam a apresentar ascendência.

O que se conclui dos dados acima é que o gasto familiar com saúde possui relação importante com o destino do setor. Apesar do SUS ser o principal consumidos de bens e serviços no setor, o gasto familiar é igualmente determinante.

Outra constatação é que, se comparados os governos FHC (segunda metade do segundo mandato) e Lula, pode-se dizer que a administração pública passou a gastar relativamente mais com saúde e a população relativamente menos no período Lula. Em 2009 registra-se o maior gasto público, enquanto 2008 registra-se o menor gasto privado de todo o período analisado.

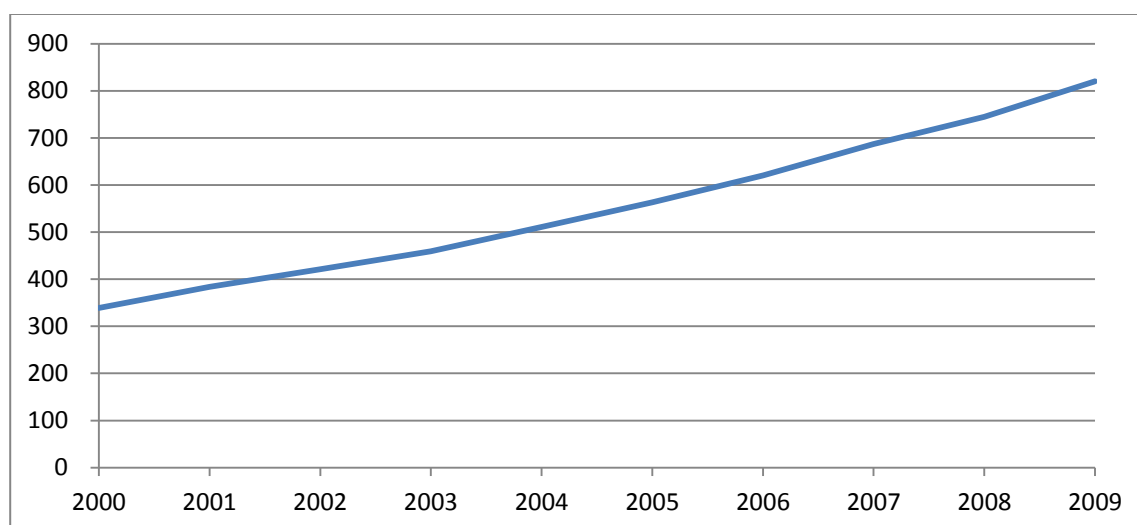
No que concerne ao gasto *per capita*, a tendência de crescimento é igual para todos os cenários analisados como se pode constatar nos Gráficos 51 a 54.

**Gráfico 51: Gasto total *per capita* com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes: Brasil 2000-2009**



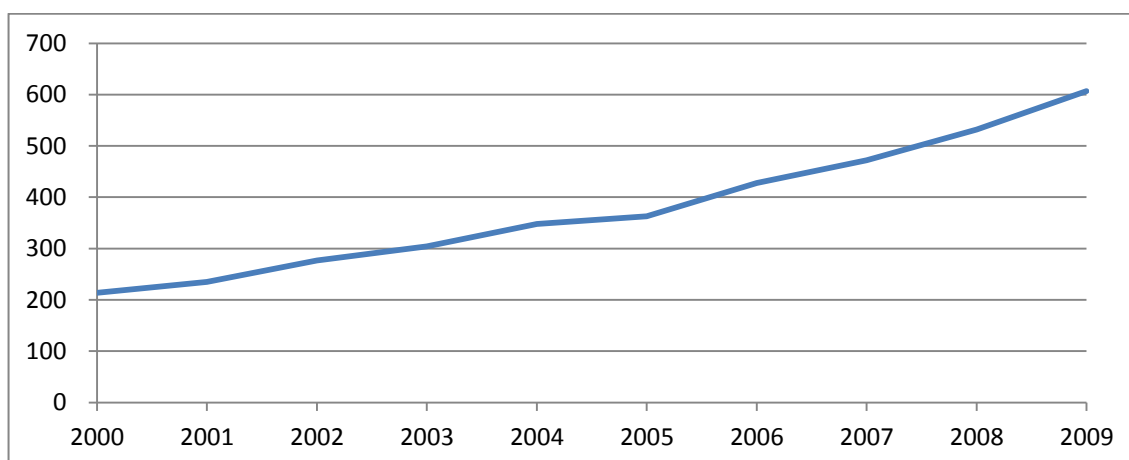
Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

**Gráfico 52: Gasto no consumo final das famílias *per capita* com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes: Brasil 2000-2009**



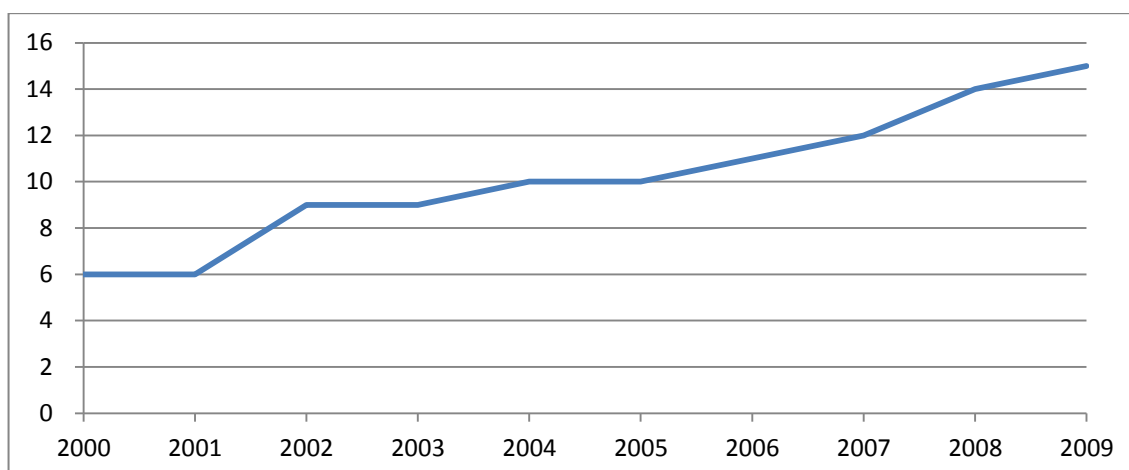
Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

**Gráfico 53: Gasto no Consumo Final da Administração Pública – *per capita* com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes. Brasil, 2000-2009**



Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

**Gráfico 54: Gasto no consumo final das instituições sem fins lucrativos – *per capita* com consumo de bens e serviços de saúde, por ano, segundo setor. Valores expressos em reais correntes. Brasil, 2000-2009**



Legenda: São consideradas como instituições sem fins lucrativos estabelecimentos como ONG, igrejas, associações profissionais etc.

Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

Conforme visto no capítulo 4, a CF/88 estabeleceu os parâmetros para o desenho do SUS baseado em um híbrido público-privado. O direito é público e universal, porém a oferta pode ser privada. Na prática, os governos contratam expressiva quantidade de serviços e adquirem a imensa maioria de produtos, com destaque para medicamentos, no mercado. Além disso, a mesma Constituição prevê outra oferta, a de contratação voluntária de planos de saúde privados.

A análise das iniciativas adotadas em ambos os governos demonstra uma propensão a reforçar tais características. FHC buscou, por um lado, dentro dos limites impostos pelo sistema já previamente montado em seus contornos substantivos e em relação à mobilização do ator SUS, limitar a oferta pública aos pobres, pela introdução de medidas focalizantes, o que esperava induzir os setores sociais mais aquinhoados a contratar no mercado e, por outro, legou importante legislação com vistas a regulamentar a saúde suplementar. O governo Lula, por sua vez, apesar de elevar investimentos públicos, não apenas pelos repasses, mas, inclusive, aqueles diretos, não alterou o processo iniciado pelo governo anterior e, inclusive, introduziu o duplo pagamento no desenho de sua política de atenção farmacêutica.

Os dados elencados nos Gráficos 51 a 54 demonstraram que a proporção de investimento familiar direto permaneceu entre 2000 e 2009 maior que o público, apesar de, no governo Lula, tendo como parâmetro sua relação com o PIB, registrarem-se os maiores aportes públicos e os menores familiares. Conseqüentemente, verifica-se no intervalo que comporta os dois governos o mesmo processo de crescimento do mercado de saúde permissível pelo texto constitucional.

A existência de oferta privada não contradiz com a hegemonia do SUS. Nos poucos gráficos apresentados, verificou-se que os investimentos públicos são determinantes, inclusive para a manutenção dos equipamentos privados, assim como os dados reforçam a crença de que os mais complexos são majoritariamente ofertados pelo SUS.

Portanto, no que concerne à relação Estado e mercado, o primeiro segue sendo, nos dois governos, um importante ente financiador, enquanto o segundo opera com destaque na provisão. As famílias têm a opção de recorrer ao privado e o fazem, mas não como condicionante para obter o serviço, uma vez que a lei determina o amparo público a todos indistintamente. Ainda assim, o investimento privado na área, é relativamente alto se comparado à realidade de outros países (SOARES; SANTOS, 2014).

A cobertura abarca, portanto, toda a população. Fato não apenas legal, mas efetivo, uma vez que o sistema de saúde abrange não apenas a assistência, mas as ações de vigilância e promoção à saúde. As pessoas são incentivadas a contratar devido a impressão de que assim obterão serviços com qualidade supostamente superior. Impressão que surge mais de estigmas que da realidade, como se verifica em estudos sobre a qualidade do sistema público brasileiro (MOIMAZ et al., 2010). A judicialização, tema que não foi abordado pelo trabalho, constitui crescentemente mecanismo de acesso ao direito. Mesmo que se verifique que a contratação familiar e seu peso no financiamento do setor são igualmente proeminentes.



Na questão do financiamento, destaca-se, no período analisado, a criação e posterior suspensão da CPMF e a aprovação da EC 29. Houve aumento progressivo de investimentos nominais, porém, verifica-se também a persistência de oscilação, se tomado como parâmetro a proporção do PIB destinada a bens e serviços de saúde. Tal constatação é reveladora quanto ao fato de que o estabelecimento de fontes orçamentárias perenes e adequadas seguiu sendo um dilema sem solução nos dois governos. Em termos comparativos, acerca do volume investido, segundo os dados analisados acima, o da administração petista foi maior.

A CPMF constituiu fonte baseada na movimentação bancária. Pode-se interpreta-la como sendo uma opção progressista, posto que determina a contribuição de acordo com volume de recursos financeiros movimentados em transações bancárias por cada indivíduo. A problemática da CPMF recai não na sua natureza, embora criticada por empresários como sendo imposto cumulativo, mas devido ao fato de que seu destino legal era, na prática, incerto. Existem dificuldades para precisar quanto desta fonte foi destinada à saúde. O que se pode mensurar, e os gráficos acima de certa forma lançam luz, é de que não houve acumulação entre este e os providos das fontes Orçamentária e Social anteriormente já mobilizadas.

A EC29 por sua vez, determinou a vinculação para as administrações subnacionais, mas manteve enorme fluidez para a parcela sob responsabilidade da União, uma vez que para este, é condicionada à variação do PIB. Neste aspecto a assunção da prestação dos serviços pelos municípios sem equivalente repasse, criou um difícil dilema financeiro, uma vez que a disponibilidade de recursos é menor quanto mais se afunila nos níveis de administração.

A aprovação da EC29 em 2000 foi apenas o primeiro ato. A matéria ficou pendente de regulamentação. Os debates se desenrolaram por todo o governo Lula sem conclusão. Apenas em 2012 a referida lei foi regulamentada. Portanto, seus efeitos definitivos não podem ser adequadamente apreendidos no intervalo de tempo sob análise.

A DRU é fator agravante, uma vez que relativiza ainda mais os montantes federais destinados aos fundos estaduais e municipais de saúde. Mais uma vez, o resultado verificado acima é a constatação da oscilação em termos proporcionais ao PIB.

O avanço da saúde suplementar, registra diferenciação entre usuário do sistema público e consumidores de serviços privados. Tal segmentação se não resulta, pelo menos é favorecida pela orientação focalizante inaugurada no governo FHC e preservada, como menor vigor, no mandato Lula. Entretanto, a despeito da ampliação da abrangência desta, não há motivos para crer que as ações adotadas no período tenham abalado o traço característico do

SUS de criar uma estratificação baseada no princípio do direito ao acesso não condicionado à posição no mercado e familiar. Ou seja, não houve inflexão em seu padrão não mercantil de estratificação. Característica que não decorre da orientação de nenhum dos dois governos, mas do próprio desenho do sistema que, conforme demonstrado no capítulo 4 e realçado anteriormente, é universal e integral.

Também não por orientação dos governos em tela, mas devido ao desenho do sistema, os arranjos tradicionais de bem-estar são abalados pelo SUS. Uma vez que não há requisição de contribuição prévia e de que o sistema considera as necessidades individuais, sem haver cotas ou valores predefinidos, nem mesmo limitação quanto ao conjunto terapêutico ofertado, sem tais requisitos, inexistente relação entre atenção à saúde e posição na comunidade. E, mais importante, não há qualquer mediação entre a unidade familiar e o acesso individual, bem como nenhuma outra distinção de faixa etária ou sexo. As discricionariedades são exclusivamente de natureza clínica.

Os efeitos observados do SUS são, portanto, a constituição de estratificação não mercantil, mas determinada pelo direito. O recurso ao serviço público de saúde requer apenas a condição prévia de ser cidadão. Há elevado nível de desmercadorização potencial, posto que, como já diversas vezes realçado, não há requisição de contribuição prévia e, portanto, é desimportante a inserção no mercado de trabalho, independente de categoria ou faixa de renda. Ao lado, não se exige qualquer mediação diferente da necessidade individual para obter acesso aos produtos e serviços de saúde.

Por meio das modificações incrementais, o processo iniciado anteriormente de implantação do SUS segue avançando no intervalo que comporta os dois governos. A descrição realizada nos capítulos 6 e 7 demonstram que isso se deu sem rigidez linear, não de maneira automática, nem sem percalços.

O ator SUS exerceu o importante papel de mobilização contra o risco de mudanças que pudessem deturpar radicalmente o modelo de saúde previsto na Constituição. Menicucci (2007, 2007b) explica que as organizações sindicais mais combativas, dentre as quais se inclui a CUT, encontram-se em uma posição contraditória, ideologicamente concordam com as teses sanitaristas, porém devido ao fato das categorias profissionais mais proeminentes encontrarem-se amparadas por planos privados, sua disposição de tornar-se ator efetivo na pauta da saúde pública é reduzida. Historicamente as entidades do movimento sindical encontravam-se amparadas pelo complexo médico-hospitalar privado, daí os setores mais

avançados do movimento sindical dos setores público e privado não tornaram a reivindicação por um sistema solidário, igualitário, público e universal de saúde.

Na realidade, o objetivo das organizações ao defender o SUS pertence à dimensão estratégica. Elas se apropriam desta e de outras bandeiras com o objetivo de estabelecer aliança com outras organizações populares, algumas destas sim, materialmente sensíveis à plataforma da saúde pública.

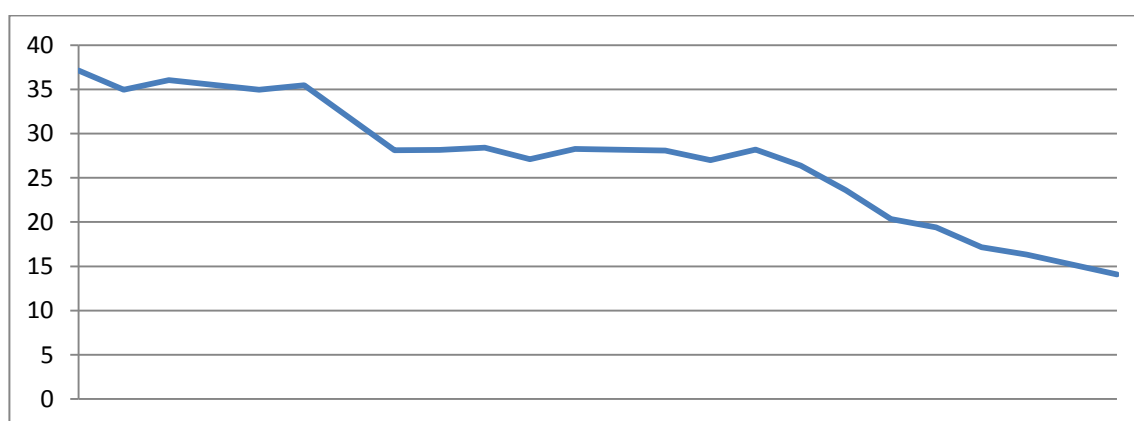
### 8.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL

A área da assistência social, particularmente no âmbito da segurança alimentar e combate à fome, é a dimensão na qual repousam as maiores diferenças entre os dois governos.

Para efeito de padronização, o primeiro ano de cada mandato é tomado como sendo a referência de ações adotadas no último ano do governo anterior, portanto considera-se que em 1995 está se avaliando os efeitos do último ano do governo Itamar Franco, assim como 2003 de FHC e 2011 de Lula.

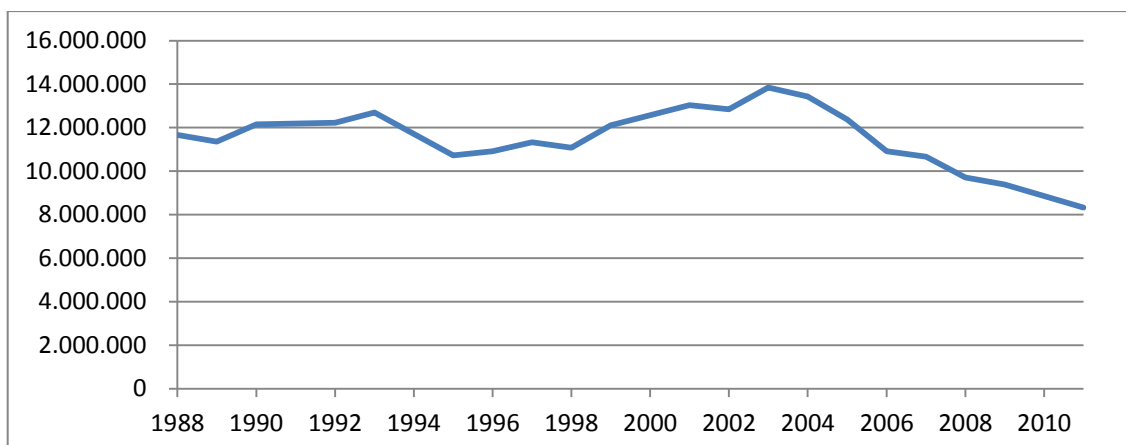
A seção começa pela análise da variação nos níveis de pobreza a partir do ano de promulgação da Constituição.

**Gráfico 55: Proporção de domicílios pobres (%)**



Legenda: Proporção de domicílios com renda inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir de respostas à PNAD/IBGE.

Fonte: Ipea.

**Gráfico 56: Número de domicílios pobres**

Legenda: Número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir de respostas à PNAD/IBGE.

Fonte: Ipea.

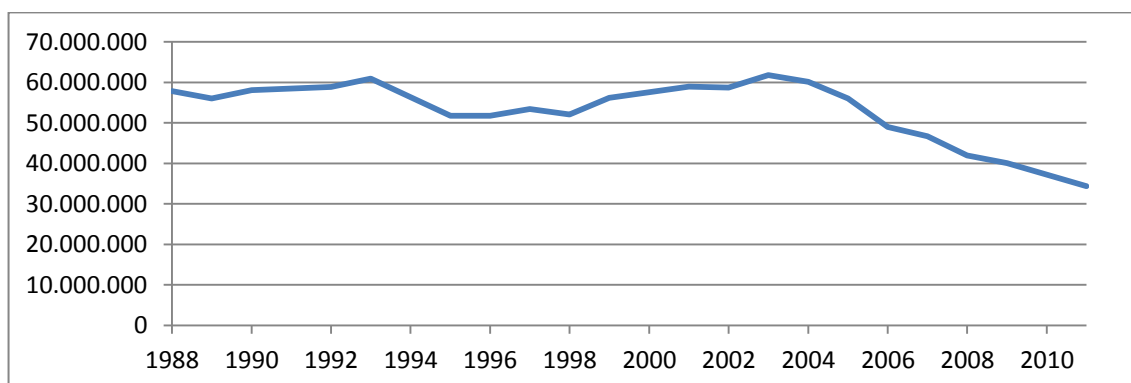
Desde 1988 a porcentagem de domicílios pobres apresenta tendência decrescente. O ano de 1988 é aquele que apresenta a maior porcentagem, 37,13% do conjunto total de domicílios. O governo FHC manteve certa estagnação, nunca abaixo de 27,01% (2002), também nunca acima de 28,40% (1997), portanto apresenta variação de algo em torno de 1%. O saldo final é de aumento no número de domicílios considerados pobres. FHC herda 10.718.325 e deixa para o governo posterior 13.844.173 domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à estabelecida como linha da pobreza. No período verifica-se oscilação, revelando um cenário de estagnação, diferente do período imediatamente anterior quando se verificou queda constante.

No período Lula houve queda acentuada e constante. Nenhum ano registrou índice superior ao anterior e todos os anos registram porcentagem inferior ao primeiro ano de governo (2003), quando se verifica que 28,20% dos domicílios eram classificados como pobres. O número de domicílios considerados cai para pouco menos que a metade de 2003 a 2011, de 28,20% para 14,08%. O número de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a linha da pobreza era de 13.844.173 no primeiro ano de mandato, enquanto no primeiro ano da sucessora era de 8.320.112. Portanto, a despeito do crescimento vegetativo, houve redução no número de domicílios considerados pobres.

Considerando o número de indivíduos pobres, verifica-se o aumento constante ao longo do governo FHC. Como se pode verificar no Gráfico 57, o ano de 2003, considerado

como última referência das ações adotada até 2002, foi o que registrou a maior quantidade de indivíduos pobres de todo intervalo, 61.814.129. De 1995 a 2003, apenas os anos de 1998 e de 2002 registraram queda em relação ao ano anterior. Não se pode precisar que o resultado tenha relação com o fato de ambos serem anos eleitorais. Ainda que não se pretenda afirmar tal correlação, a hipótese de que existam objetivos eleitorais envolvidos é plausível.

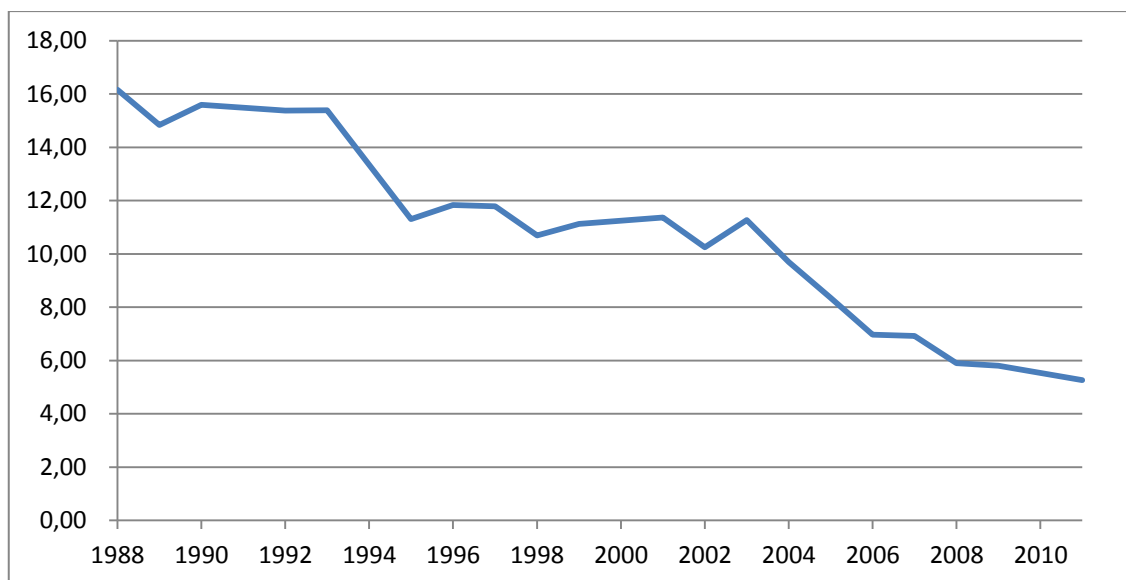
**Gráfico 57: Número de pessoas pobres**



Legenda: Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa com base em recomendações da FAO e da OMS.

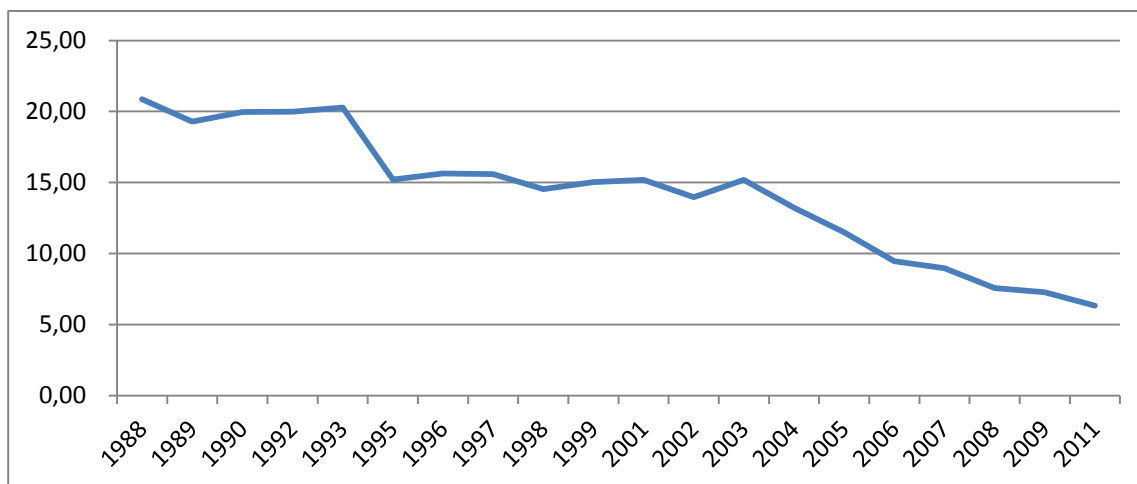
Fonte: Ipea.

O governo Lula, por sua vez, registra tendência simétrica ao do Gráfico anterior. Durante todo intervalo há constante queda no número de indivíduos pobres. Passando de 61.814.129 para 34.355.298; e em nenhum ano houve registro de aumento em relação aos 12 meses anteriores.

**Gráfico 58: Proporção de domicílios extremamente pobres (%)**

Legenda: Proporção de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.

Fonte: Ipea.

**Gráfico 59: Taxa de extrema pobreza (%)**

Legenda: Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de indigência (ou miséria, ou extrema pobreza). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pnad/IBGE.

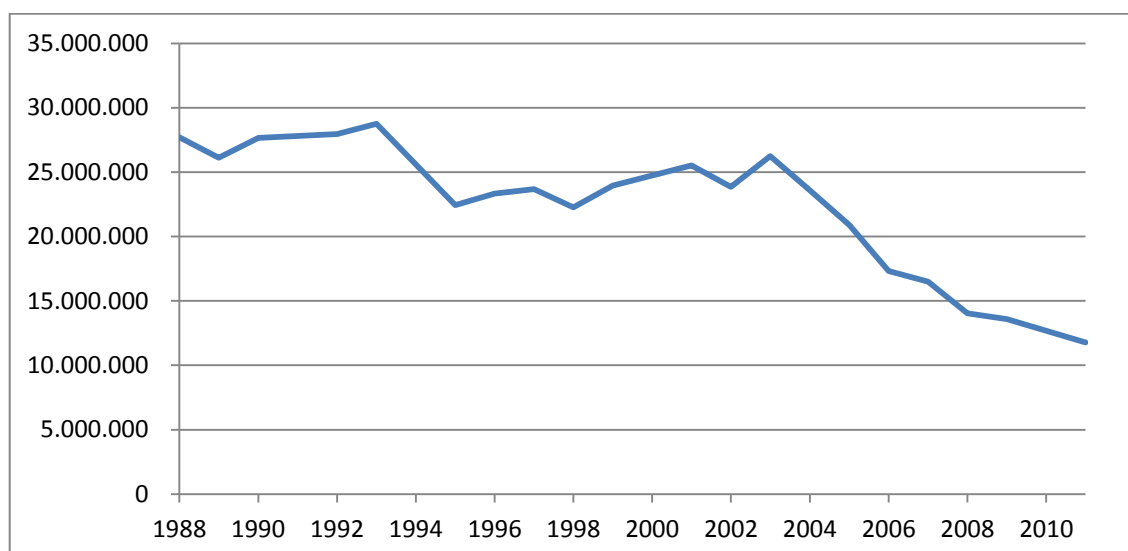
Fonte: Ipea.

Quando é considerada a porcentagem de domicílios extremamente pobres, também se constata a tendência de queda a partir de 1988. No caso do período FHC verifica-se comportamento diferente em relação aos intervalos anterior e posterior deste governo. No

balanço de todo o intervalo 1996-2003, verifica-se praticamente uma estagnação, havendo ao final apenas queda bastante sutil: tendo herdado 11,31% de domicílios abaixo da linha de extrema pobreza, legou ao sucessor 11,27%. Também é registrada a mesma oscilação com quedas coincidentes com os anos eleitorais. O governo Lula, por sua vez, registra a mesma tendência verificada anteriormente: queda constante e acentuada nos índices de pobreza extrema. Sendo que a curva da pobreza extrema possui descendência mais forte do que a da pobreza.

O Gráfico 59 evidencia mais uma vez a estagnação, no caso, como taxa de extrema pobreza no governo FHC que entrega o governo com praticamente a mesma que recebeu. Também a tendência de queda acentuada e constante é reafirmada quando se observa o comportamento desse indicador no governo Lula.

**Gráfico 60: Número de indivíduos extremamente pobres**



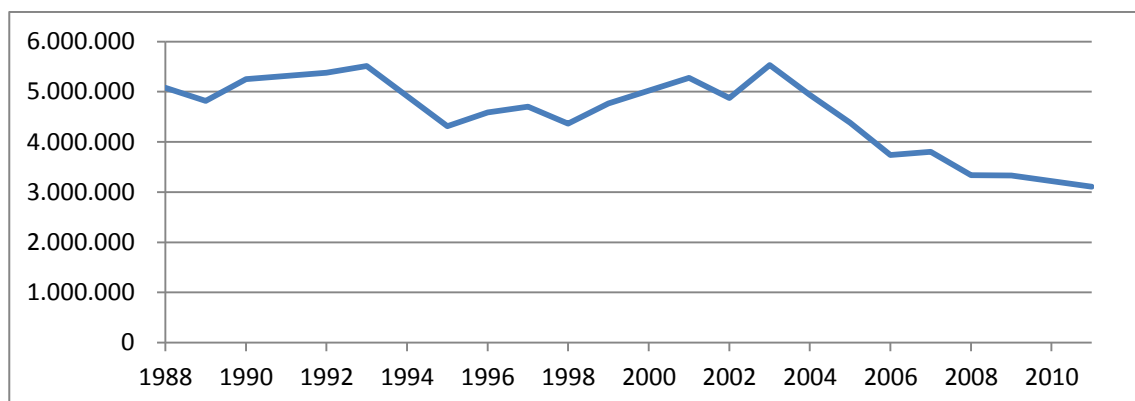
Legenda: Linha de Pobreza baseada em Necessidades Calóricas. Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência ou miséria). A Linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS respondidas à PNAD.

Fonte: Ipea.

O Gráfico 60 apresenta o número de indivíduos extremamente pobres. Em 1988 eram 27.697.851, o ano de 1993, por sua vez, registra 28.739.397, o pior resultado de todo o intervalo. Em 1995, eram 22.430.610, o que significa que em dois anos houve acentuada queda, o que alguns autores atribuem ao impacto de implantação do Plano Real. Em 2003 o número subiu para 26.242.672 de indivíduos, revelando que o governo FHC deixou o país com mais pessoas extremamente pobres do que recebeu. De todos resultados verificados no

governo Lula, o mais proeminente é a queda no número de indivíduos extremamente pobres. Conforme dito, em 2003 eram 26.242.672, enquanto em 2011 este número passa para 11.772.648, portanto, em torno de 3/5 do número original.

**Gráfico 61: Número de domicílios extremamente pobres**



Legenda: Número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pnad/IBGE.

Fonte: Ipea.

Como se verifica no Gráfico 61, de 1988 a 1995 o número de domicílios extremamente pobres caiu de 5.077.465 para 4.310.587, sendo que o pior resultando deste intervalo também foi o de 1993 com 5.510.091. 1996 e 1997 registraram crescimento, queda em 1998 e subida até 2002 quando o número de domicílios extremamente pobres cai para 4.877.317, voltando a subir em 2003 para 5.533.843. Ou seja, o legado de FHC foi o pior de todo o período que compreende o intervalo de 1988 a 2011.

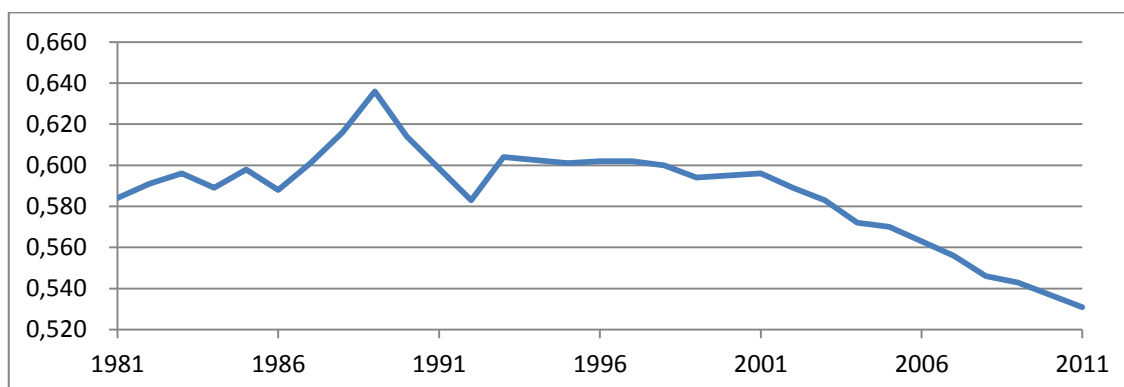
Neste caso específico, o governo Lula não apresenta o mesmo comportamento. Enquanto em todos os demais indicadores a queda nos níveis de pobreza e de extrema pobreza são constantes, no ano de 2007 houve aumento no número de domicílios extremamente pobres, subindo de 3.740.558 em 2006 para 3.800.546 no ano seguinte. A queda de 2008 para 2009 foi bastante sutil, quase desprezível. Porém, no âmbito geral, o intervalo do governo Lula registrou queda, passando de 5.533.843 para 3.106.269 (em 2011), porém, neste quesito houve período de oscilação e estagnação.

Os gráficos até aqui apresentados tornam indiscutível a constatação de que o governo FHC, quando não manteve, piorou os indicadores de pobreza e pobreza extrema, enquanto o governo Lula produziu efetiva redução em tais níveis



Passando à análise da desigualdade social, o coeficiente Gini no intervalo 1981-2011 revela a mesma tendência de queda moderada desde 1988, com oscilações até 2003 e, a partir de 2004, melhoria constante e acentuada. Interessante observar que o intervalo 2002-2003 registra piora nos indicadores de pobreza e extrema pobreza, mas no quesito em questão, revela melhoria o que deve ser atribuído ao efeito de outras variáveis.

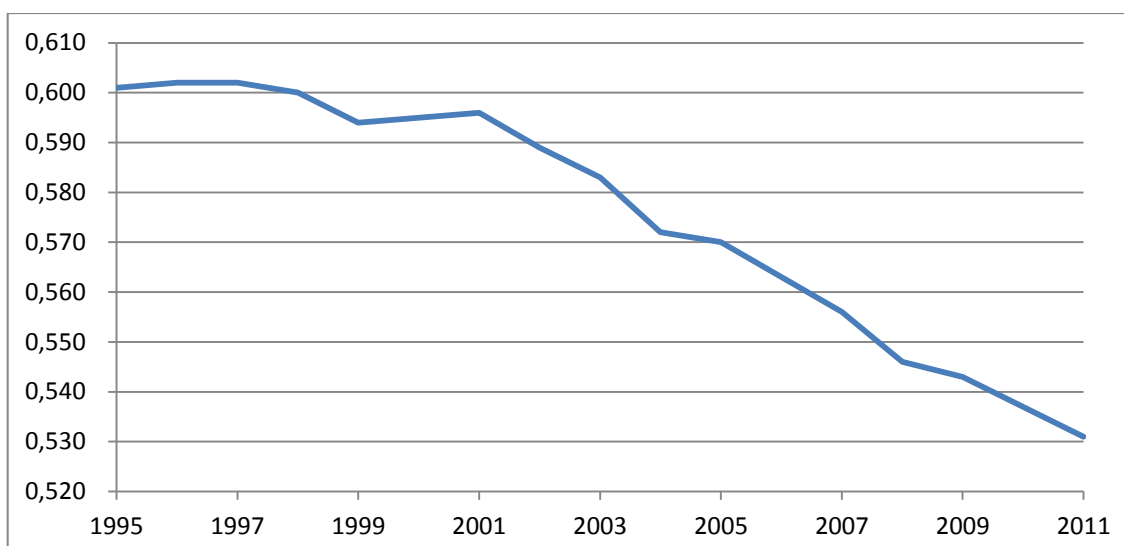
**Gráfico 62: Coeficiente GINI (1981-2011)**



Legenda: Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente, desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir de respostas à PNAD/IBGE.

Fonte: Ipea.

**Gráfico 63: Coeficiente GINI (1995-2011)**

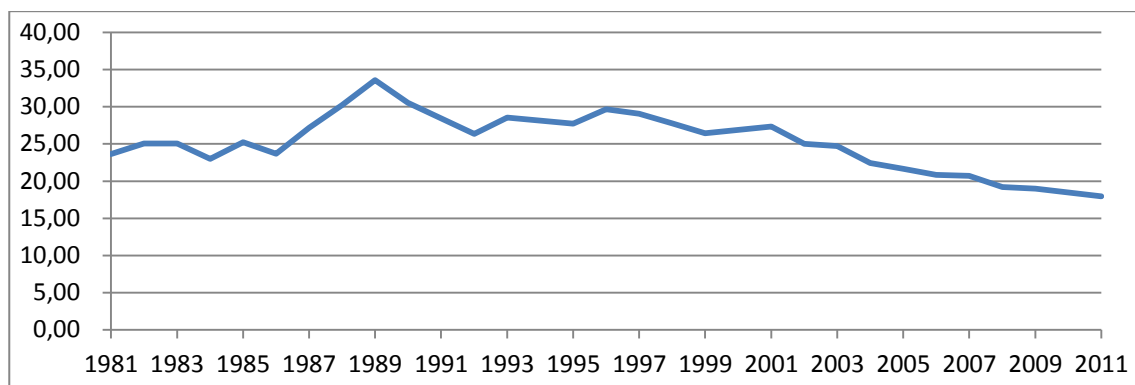


Legenda: Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente, desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir de respostas à PNAD/IBGE.

Fonte: Ipea.

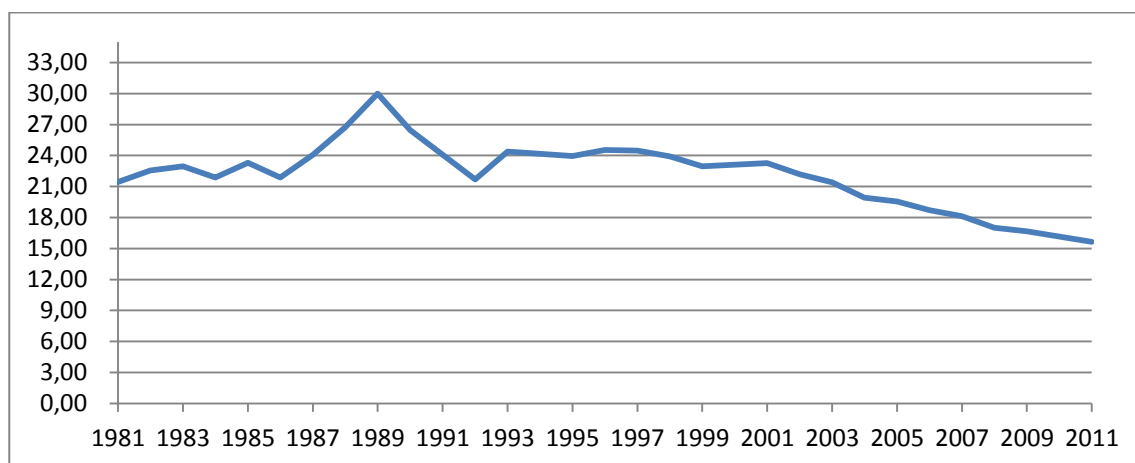
Como se percebe no Gráfico 63, a partir de 2001, ainda no governo FHC, se registra o início de queda considerável e constante. A seguir serão analisados outros indicadores de desigualdade, considerando a razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, os 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres e a renda domiciliar dos 10% mais ricos.

**Gráfico 64: Renda – razão entre a dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres**

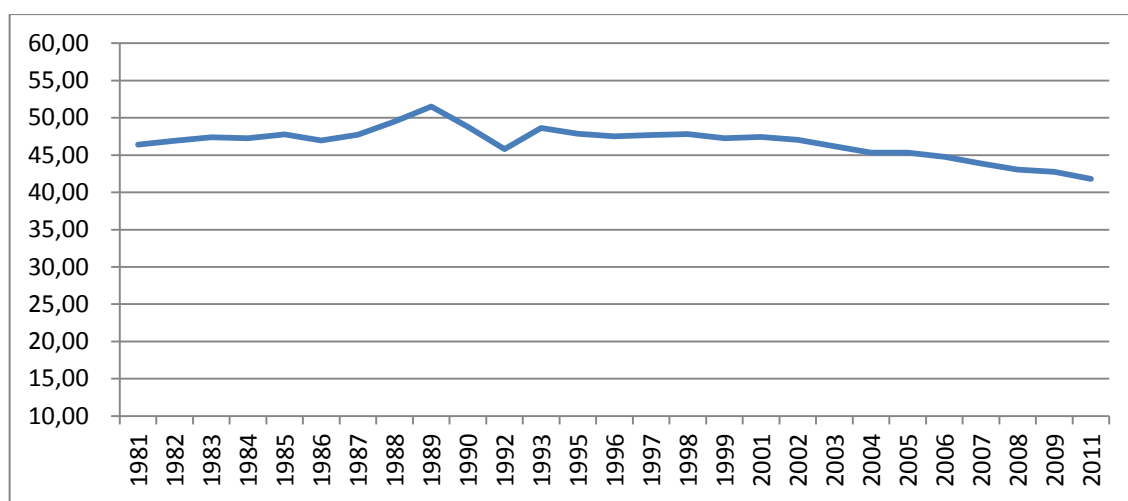


Fonte: Ipea.

**Gráfico 65: Renda – razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres**

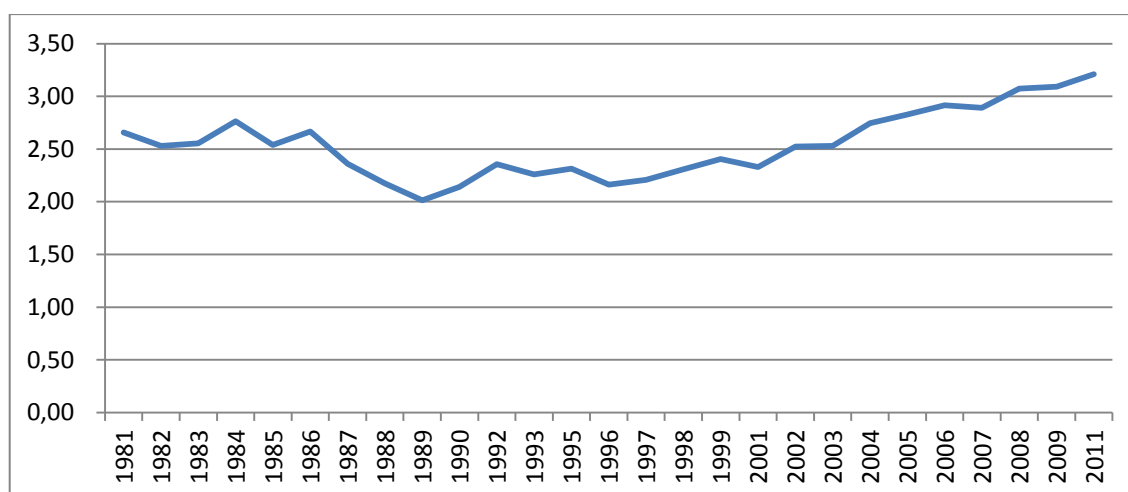


Fonte: Ipea.

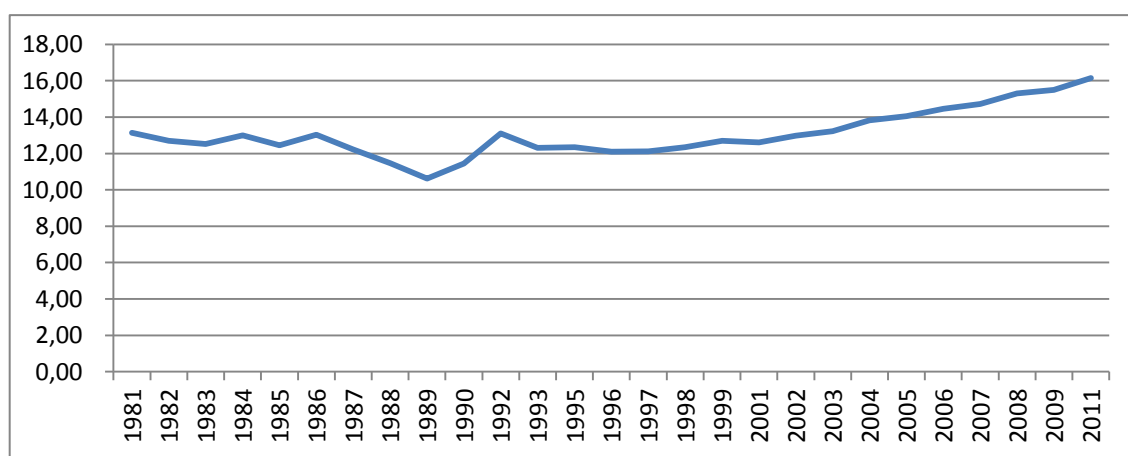
**Gráfico 66: Renda domiciliar –participação dos 10% mais ricos**

Fonte: Ipea.

Levando em consideração o primeiro dado, razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, percebe-se que a partir de 1989 a tendência geral é de queda, embora seja oscilante, especialmente em 1992 e 1995 quando ocorrem elevação no nível de desigualdade. A tendência de queda se consolida em 2001, ainda no governo FHC, desse ano em diante, o número de um ano nunca foi maior do que o número do ano anterior. Comportamento parecido se verifica no Gráfico 65 que avalia o grau de desigualdade existente na distribuição da renda dos indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, razão dos 40% mais pobres em relação aos 10% mais ricos. Neste também se percebe a tendência geral de queda e o início do processo declinante sem reversão no ano de 2001. O Gráfico 66 expressa o mesmo comportamento quando analisada a concentração de renda dos 10% mais ricos, também nestes casos o ponto de inflexão é o ano de 2001.

**Gráfico 67: Renda domiciliar – participação dos 20% mais pobres**

Fonte: Ipea.

**Gráfico 68: Renda domiciliar - participação dos 50% mais pobres**

Fonte: Ipea.

Quando se observa a evolução na renda domiciliar dos 20% mais pobres (Gráfico 67) percebe-se que há uma tendência geral de melhoria durante os períodos que comportam os governos FHC e Lula, registrando dois momentos de reversão nos quais a renda de determinado ano foi menor que a do período imediatamente anterior, 1996 em relação a 1995, 2001 em relação a 1999 e 2006 em relação a 2007. Entretanto, ao se perceber que no período FHC o patamar herdado em 1995 só foi recuperado em 1998 e que em 2001 retorna praticamente ao nível de 1995, só havendo recuperação irreversível em 2002, último ano do governo (e ano eleitoral), conclui-se que o governo FHC contribuiu apenas com melhoria sutil da situação dos 20% mais pobres. A tendência de aumento progressivo e irreversível se dá somente a partir de 2003. Não é muito diferente do que se verifica no caso dos 50% mais

pobres (Gráfico 68). Neste, apesar da inflexão registrada no ano de 1996 e 2001, deste em diante houve melhoria constante em todos os anos. Verifica-se, como no caso anterior, que apenas em 1998 é recuperado o patamar de 1995, e no período Lula nunca um ano registrou piora em relação ao anterior.

Os problemas relacionados à fome e a pobreza constituem o dilema social mais agudo que, na abertura do período analisado, requeria ações públicas resolutivas. Não obstante sua natural dramaticidade e forte apelo popular, nunca foi efetivamente priorizada nas ações governamentais ao longo dos ciclos políticos anteriores. Historicamente as ações adotadas na área jamais deixaram de ser reativas, fragmentadas e parciais. A relação entre tais condições e as estruturas sociais herdadas, constituem privilegiada explicação para a permanência. A exigência de reformas estruturais como caminho para a superação da miséria impedia a formação do consenso político necessário para adoção de medidas efetivas.

O problema da pobreza e da extrema pobreza exercem efeitos sobre todas as outras políticas. Ao ligar-se às condições sanitárias, ela afeta os condicionantes de saúde e, portanto, a demanda pela política de saúde. Não é crível refletir sobre política de educação ou moradia, sem antes solucionar o dilema da segurança alimentar. Segundo este raciocínio, verifica-se que a inversão de prioridade, desenvolver as políticas previdenciária e da saúde sem antes, ou ao mesmo tempo, encaminhar soluções para o problema da pobreza, além de normativamente repreensível, revela ineficiência prática, posto que impacta negativamente toda a seguridade social.

A CF/88 consolidou a assistência como direito universal, porém o acesso sempre esteve fortemente associado à exclusão do mercado de trabalho ou sua inserção em condições de extrema precariedade. Consequentemente, ainda que constituísse direito de todos, a condição de acesso exige a falta de quaisquer outras opções associadas ao desempenho individual e relação familiar. Por sua própria natureza, tal como modelada no Brasil<sup>35</sup>, a assistência constitui uma política fortemente condicionada à posição na estratificação social, estando vinculada ao insucesso social, à ausência ou insuficiência de amparo familiar e, por causa desse elenco de fatores, altamente estigmatizadora. A princípio, o recurso à assistência, tal como a política se delineava, reproduzia a estratificação de mercado, não gerava efeito desmercadorizador de qualquer natureza, sobretudo porque “a porta de saída” é

---

<sup>35</sup> A afirmação é provocativa. Sabe-se que os autores da área do Serviço Social realçam as diferenças entre a política eixada nas ações preventivas e no direito e aquelas restritas ao emergencialismo suportadas em ações paliativas e fragmentadas. Reconhece-se as diferenças entre assistência e assistencialismo, entretanto, o que se quer frisar é a concepção tal como implantada na realidade prática pelos governos em tela e os ciclos anteriores.

preferencialmente a inserção no mercado de trabalho, enquanto a família vicejava como alternativa preferencial de socorro, apenas na falta ou insuficiência desta, justifica-se recorrer ao Estado.

Algo diferente é pensado no debate acerca da renda mínima, ou renda de cidadania. A proposta de garantir recurso financeiro para todos os indivíduos tem algo próximo a uma noção de sobrevivência independente da condição de mercado. Entretanto, certa variante do imposto de renda negativo prevê o repasse financeiro como sendo a política pública por excelência, facultando ao sujeito realizar o que quiser e o que precisar comprando no mercado. De forma que, a renda garantida pelo Estado, no outro extremo, relaciona-se à privatização dos demais serviços, como a saúde por exemplo. De forma que o poder desmercadorizador da renda básica se deteriora pelo superdimensionamento do mercado na oferta de serviços sociais e, conseqüentemente, a necessidade de obter outras fontes complementares de renda, dados os presumíveis efeitos inflacionários que tal política acarretaria. Situação que se liga inexoravelmente à inserção no mercado.

A primeira alternativa de política de combate à fome e a pobreza tentada no governo FHC foi a “estratégia de parceria”. Esta revelou-se insuficiente quando o próprio governo decidiu substituí-la, constatação reforçada na análise dos dados acima que demonstram sua baixa eficácia e efetividade. De acordo com os quais verifica-se praticamente ausência de efeitos práticos sobre as condições agudas de exclusão social.

O desenho dessa estratégia ensejava uma relação sinérgica entre Estado e mercado, na qual o primeiro não prescindiria do segundo na confrontação aos dilemas agudos. A mobilização social do empresariado, seu financiamento a projetos sociais e outras propostas constituem marcos sumamente importantes no desenho da política. Quando não o mercado, o Comunidade Solidária recorria às organizações sem fins lucrativos, muitas delas associadas às empresas, portanto, viabilizadas de forma mediada pela operação de mercado.

No aspecto do financiamento, o relatório do Gerência de Estudos Setoriais (GESET, 2001) informa que, em 1995, os recursos que compunham os orçamentos das organizações sem fins lucrativos provinham de receitas próprias e de doações privadas nacionais e, principalmente, estrangeiras. As fontes governamentais vinham bem atrás e não correspondiam a mais que 14,5%. Fato que contrasta com o verificado na segunda metade da mesma década, momento em que se verifica considerável aumento da participação estatal conforme se verificou no capítulo 6.

Como dito, além dos aportes públicos, o financiamento requerido se encontrava lastreado na relação governo-empresa. O programa pretendia estimular capitalistas a investirem em projetos sociais. O investimento empresarial em iniciativas públicas não estatais cresceu ao longo da segunda metade da década de 90. Entre 1997 e 2000, houve um crescimento na ordem de R\$ 59.346.638 em valores corrigidos. Em 1998, as empresas da região Sudeste destinaram em torno de R\$ 3,5 bilhões para ações sociais (GESET, 2001).

Sem pretensões conclusivas, no capítulo 6 foram dispostos alguns dados a respeito dos esforços governamentais para sensibilizar empresários a investir em projetos sociais. Como visto, o governo FHC promoveu ampla modernização legal com o propósito de regulamentar organizações sem fins lucrativos e estimular investimentos privados no setor. Entretanto, independente se foi obtido ou não êxito na atração de recursos financeiros, presume-se que este modelo não proporciona qualquer certeza de aportes regulares e em volume requerido. O próprio desenho da proposta antevê oscilação do investimento. Ficando a cargo da “consciência cidadã” de empresas e pessoas físicas, o financiamento dos projetos enredados pela estratégia de parceria carecia de garantia da perenidade de alocações. Silva et al. (2001) realçam a referida indefinição e instabilidade de recursos uma vez que não haviam parâmetros orçamentários pré-definidos e que os recursos destinados às suas iniciativas eram fragmentados e dependentes de vários ministérios.

Também as agências internacionais como BID e BM transferiram recursos, reforçando a sinergia entre a estratégia e suas recomendações.

No que concerne à cobertura, Gusmão (1995) constata que o Comunidade Solidária se restringiu a programas pontuais dirigidos aos “bolsões de pobreza” de maneira ineficiente e fragmentada. Para Silva et al. (2001), as ações pecavam nos critérios de focalização e algumas delas eram selecionadas segundo critérios políticos e não assistenciais. Ao analisar uma amostra de municípios do Maranhão, Silva, Guilhon e Lima (2001) verificam distorções na equivocada seleção dos municípios que recebiam os benefícios. Segundo elas, a questão se deve tanto a problemas metodológicos quanto relacionados à ingerência política.

Quanto à focalização nas famílias em condições de pobreza, também foram identificadas limitações na implementação dos programas que acabavam atendendo a uma parcela muito inferior daquela realmente necessitada. Além disso, ficou evidente a desarticulação entre os diversos programas, o que gerava lacunas e sobreposições. As autoras concluem que tais problemas revelam os aspectos de descontinuidade, de insuficiência e de

fragmentação do combate à pobreza, o que contribui para sua reprodução no lugar de ajudar a erradicá-la.

A modalidade de estratificação social mediada pelo mercado é reforçada, além dessa, também não objetiva alterar e, de certa maneira, também legitima a diferenciação segundo critérios de aptidão, talento e capacidade individuais. Para Souza (2001), a questão social tomada pelo PCS apenas sob seu aspecto econômico negligencia outras realidades relacionadas à pobreza, como os fatores políticos, sociais, culturais, religiosos a ela conectadas. Segundo a autora, a abordagem pretendida naturaliza a pobreza e banaliza a miséria, na medida em que não lida com o fenômeno cultural a ela subjacente reforçando o estigma que culpabiliza o próprio indivíduo pela sua condição de miséria.

Não produz desmercadorização uma vez que não cria condições sólidas de sobrevivência por meio da política pública. As incertezas orçamentárias e a fragmentação institucional dos programas, além dos riscos de descontinuidade subjacentes à suas iniciativas, não permitem observar as políticas derivadas da estratégia de parceria como geradoras de sobrevivência e bem-estar autônomas em relação à inserção no mercado.

Também não reduz consistentemente dependência em relação a mecanismos tradicionais de bem-estar, ao contrário, os reforça. O efeito neste quesito é diametralmente oposto à trajetória do Regime de Bem-Estar, enquanto conceito e história, da experiência brasileira. Além do envolvimento direto e indireto das empresas, conforme se viu no capítulo 6, o programa requeria a mobilização voluntária por meio de organização de direito privado, realçando um elemento aparentemente inovador, mas que detém laço com a pré-história do Regime brasileiro, período da hegemonia da ação caritativa na área social.

O recurso do governo ao ativismo voluntário como estratégia de enfrentamento de dilemas públicos, pode ser interpretado como um retrocesso. A filantropia e a caridade são reeditadas sob nova roupagem. Os atores tradicionalmente envolvidos em campanhas fraternais, geralmente voltadas à coleta e distribuição de agasalhos, alimentos, brinquedos, a oferta de benefícios na periferia do mercado, como bolsa de estudo ou qualificação para formas mais tradicionais de ofício, são absorvidas pelo Programa, regulamentadas em lei e associadas a outras práticas modernizadas, como inserção tecnológica por exemplo. Portanto, não altera modalidades tradicionais de bem-estar, associadas à religião ou a família, apenas as reorganiza sob interferência regulatória estatal.

A PFTR sob FHC não exerceu efeitos práticos mensuráveis como detectado nos gráficos acima. No intervalo de sua implantação, coincidente com os anos finais do primeiro



ciclo político, não houve melhoria na maioria dos indicadores relacionados à pobreza acima observados. Nos últimos dois anos do governo FHC e o primeiro de Lula, no qual se verificam ainda efeitos do ciclo anterior, não se verifica alteração de trajetória ou chegaram a ser até piores que os anos anteriores.

Diferentemente dos anos Lula, nos quais se verifica melhoria em todos os indicadores. Pobreza, extrema pobreza, desigualdade, todos os indicadores revelam alteração na situação dos estratos mais baixos da população. Estes resultados são tributários a diversos fatores, relacionados à melhoria do nível salarial e na economia, também se deve a um extenso elenco de iniciativas públicas não abordadas neste trabalho. Porém, visto que o país passou por outros ciclos virtuoso de crescimento e de melhoria salariais e, não obstante, seguiu preservando condições bem piores, deve-se tributar os resultados satisfatórios especialmente à política desenvolvida para enfrentar tais dilemas, o que significa realçar o lugar ocupado pela PFTR e seu principal expoente, o Bolsa Família.

Analisando a dimensão financeira do conjunto de programas desenvolvidos pelos dois governos no âmbito da PFTR, constata-se que o BPC permaneceu custeado pelo Orçamento da Seguridade Social e os demais pelo OGU, mas o montante é substancialmente diverso. Tendo como referência o último ano de cada mandato (ano eleitoral e no qual se registram os maiores investimentos) a ampliação se evidencia nas tabelas a seguir. Como demonstrado, no último ano do governo Lula, o investimento em valores nominais foi seis vezes maior e a cobertura aumentou cerca de cinco vezes (MDS, 2011).

**Tabela 3: Repasses financeiros para os programas de transferência de rendas no último ano do governo FHC – 2002**

<b>Programa</b>	<b>Total de repasse financeiro (R\$) 12/2002</b>
PETI	386.301.925,00
BPC	3.539.610.453,00
Agente Jovem	43.263.639,00
Bolsa Escola	1.532.202.990,00
Bolsa Alimentação	118.811.565,00
Auxílio Gás	606.903.015,00
<b>Investimento Total</b>	<b>6.227.093.587,00</b>

Fonte: BRASIL (2004).

**Tabela 4: Repasses financeiros para os programas de transferência de rendas no último ano do Governo Lula – 2010**

<b>Programa</b>	<b>Total de repasse financeiro (R\$)12/2010</b>
PETI	269.649.771,99
Proteção Social Básica (inclui o BPC)	22.785.621.741,24
Bolsa Família	14.020.068.081,06
<b>Investimento Total</b>	<b>37.075.339.594,29</b>

Fonte: PPA 2009-2011. Ano base 2010.

Para contrastar o peso unitário do Programa no orçamento familiar, a Tabela 4 compara o valor nominal máximo de uma Bolsa Escola (reconhecido como principal programa de transferência do governo FHC) concedida a uma família com o valor nominal máximo de uma Bolsa Família. Para efetuar uma aproximação contextual, a Tabela 5 apresenta a referência dólar/real dos meses de abril e janeiro dos respectivos anos 2002 e 2010 e as correspondentes atualizações nos valores máximos pagos pelos dois programas. Verifica-se que, em condições semelhantes e em relação ao dólar, o valor máximo concedido pelo programa do governo Lula é 4,5 vezes superior ao valor máximo concedido pelo de FHC. Mesmo considerando que haviam famílias contempladas por mais de um programa em 2002, o contraste permanece evidente.

**Tabela 5: Correspondência de valores dólar/real dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Família em 2002 e 2010**

<b>Ano</b>	<b>Correspondência Dólar/R\$</b>	<b>Valor máximo do programa (R\$)</b>	<b>Valor Bolsa Escola (U\$)</b>	<b>Valor Bolsa Família (U\$)</b>
2002 (abril)	R\$ 1,46	45,00	30,82	136,98
2010 (janeiro)	R\$ 1,75	200,00	25,71	114,28

Fontes: BC e MDS.

Cruzando os recursos financeiros investidos na PFTR com o PIB, a Tabela 6 demonstra o peso do investimento no último ano de cada governo. Enquanto o governo FHC investiu cerca de 0,45% do PIB o governo Lula alocou 1% do PIB. Valor superior ao dobro.

**Tabela 6: PIB e investimento nos PFTR em 2002 e 2010**

Ano	PIB	Investimento PFTR	Correspondência aproximada PIB-PFTR
2002	1.320 trilhão	6 milhões	0,45%
2010	3.675 trilhão	37 milhões	1%

Fontes: IBGE, PPA 2009-2011. Ano base 2010 e MDS.

No que concerne à cobertura, entre 2004 e 2008, o número de famílias atendidas subiu de 9 milhões para 11,3 milhões chegando a 12.778.220 em 2010. Cruzando o número de domicílios extremamente pobre e pobres com o número de famílias beneficiadas percebe-se que, enquanto a quantidade de famílias beneficiárias sobe, a quantidade de ambas as condições de pobreza reduz.

**Tabela 7: Cobertura do Bolsa Família em relação ao número de domicílios pobres e extremamente pobres**

	2004	2007	2011
Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família	6.571.839	11.043.076	13.352.306
Domicílios extremamente pobres	4.937.374	3.800.546	3.106.269
Domicílios pobres	13.433.494	10.660.759	8.320.112

Fontes: PNAD; MDS e Ipea.

O conjunto de dados analisados reforçam a tese amplamente difundida de que a PFTR teve um papel mais destacado no governo Lula que no mandato do predecessor. Seja qual for o cenário analisado, seja em termos de parcela do orçamento destinado ao conjunto de programas, da proporção do PIB, dos valores efetivamente recebidos pelos beneficiários, do número de famílias contempladas ou na relação com o dólar, em qualquer caso, o contraste é inquestionável. Ele também se verifica quando comparada a cobertura, acesso a bens de consumo, redução da miséria ou mobilidade social.

A PFTR tal como efetivada no governo Lula, associada a outros programas não analisados aqui, tais como o Luz para Todos, Cisternas no semiárido, Pró-Jovem, Territórios da Cidadania, produziram resultados positivos, revelando uma política assistencial muito mais complexa e integrada que a edificada até então. A própria implantação do SUAS é expressão da abrangência e consequência da política efetivada no governo do PT. Tais resultados favoreceram os objetivos relacionados à constituição do mercado de consumo de massas e de aumentar o nível de capacidade do Executivo, contornando as dificuldades inerentes ao

cruzamento entre um programa de governo reformista e as características do sistema político. Não à toa, a oposição por não poucas vezes acusou os programas de serem “eleitoreiros” e “assistencialistas”.

No que se refere à estratificação, observa-se o propósito de integrar indivíduos por meio do consumo. Não pelo direito, mas do acesso aos bens duráveis. Além disso, a mesma crítica feita à estratégia de parceria quanto a sua negligência em relação aos aspectos culturais relacionados à pobreza pode ser estendida à PFTR, também não atacou o problema da naturalização da miséria e culpabilização individual pela sua condição social subjacente à pobreza, restringindo a avaliação de que os avanços obtidos na esfera do consumo eram suficientes.

No que se refere à desmercadorização, constata-se que o beneficiário assume maior autonomia em relação ao mercado. É o caso dos empregados extremamente precarizados e submetidos a ofícios degradantes, que a partir da oportunidade de obter meios de subsistência pela renda transferida diretamente pelo governo, lhes proporcionaram a possibilidade de algum nível de escolha. Na medida em que o Estado garante meios mínimos de sobrevivência, o sujeito não precisa recorrer a qualquer tipo de trabalho para manter-se. Neste sentido, há empoderamento do indivíduo na proporção que passa a poder recusar algumas modalidades de labor sem para isso por em risco a manutenção de condições mínimas de vida.

Porém, a orientação da política permanece sendo a inserção produtiva, o que se verifica em programas complementares de capacitação profissional (jamais realizados na prática em proporção compatível com o número de indivíduos beneficiados) e da seleção da educação como porta de saída geracional e prioritária.

A célula familiar é observada enquanto referência, tanto como critério de seleção de beneficiários quanto como unidade de avaliação da efetividade do programa. Ainda assim, não constitui um arranjo de perfil tradicional, que cria ou reforça relações de dependência interpessoais de perfil paternal, posto que o governo disciplina a família quanto à educação e saúde dos filhos e altera relações domésticas de poder.

Quanto a este último, presume-se que, ao selecionar a mulher como beneficiária direta ocorra modificação na relação desta com outros membros da família no interior do lar. Compreender o nível e abrangência de tal mudança requer um trabalho específico, mas conjectura-se que, ao elegê-la intencionalmente como receptora do benefício, ela realiza a pretensão do programa e se torna mais autônoma além de aumentar sua interferência nas decisões de consumo, tendendo a reduzir o controle paternal no ambiente familiar.

Druck e Filgueiras (2007) avaliam que o Bolsa Família constitui um programa voltado a legitimar o modelo econômico excludente em vigor no país, tendo sido sugerido pelo BM e agências internacionais. Ainda afirma que não houve avanços se comparada com o governo anterior. Algumas das limitações da PFTR destacadas por Kerstenetzky (2009) são: assimetria de informações que prejudicam o acesso, geração de estigma, erros cometidos no cadastramento, pressão orçamentária e erosão na solidariedade entre contribuintes e beneficiados. Ainda segundo a autora, os efeitos significativos e duradouros das transferências ficam restritas à redução da desnutrição infantil e, em seu julgamento, são insuficientes para reduzir a pobreza. A falta de complementaridade entre focalização e políticas públicas universais também é apontada como deficiência. Saboia (2007), por sua vez, problematiza a relação entre a melhoria nos indicadores sociais com a PFTR. Segundo ele, a elevação no nível de emprego e a recuperação do salário mínimo, que fixa outros reajustes positivos, são mais impactantes que os programas focalizados.

## CONCLUSÃO

As políticas sociais são respostas dadas aos dilemas gerados, aprofundados ou ressignificados pelo capitalismo e que transformam diversas manifestações da vida em mercadorias. Em conjunto articulado, tais políticas constituem um Regime de Bem-Estar, cuja configuração varia de acordo com cada trajetória histórica nacional. As políticas possuem diferentes desenhos acerca da relação entre Estado e mercado, financiamento e cobertura e suas características determinam que cada Regime possua variadas configurações relacionadas à estratificação que evita ou produz, nível de desmercadorização e potencial para reforçar ou inibir arranjos tradicionais de bem-estar.

Para compreender as especificidades de cada Regime de Bem-Estar são analisados os comportamentos de três atores, o pessoal do Estado, com ênfase no Poder Executivo, e as organizações das classes capitalista e trabalhadora, em termos de seu peso relativo na relação com os demais, de suas preferências relacionadas à política pública e a ação efetivada que envolve determinada interação com outros atores. Tais condições são explicadas a partir da determinação das características mais relevantes relacionadas aos ambientes institucionais que os enreda. Tais afetam diretamente os atores tanto no plano objetivo quanto subjetivo. Ao lado, também é preciso detectar os efeitos produzidos pelo ambiente internacional por meio de suas agências e características conjunturais, a existência de atores eventuais relacionados diretamente a específicos pontos da agenda social e as políticas já existentes, cujas características influenciam fortemente as opções e capacidade de operação dos atores.

A CF/88 traçou o desenho geral do ambiente institucional político do período analisado, determinando o retorno ao regime democrático. As regras que estabelecem, associadas às leis complementares e práticas, informalmente institucionalizadas, ensejaram uma configuração particular que interfere diretamente na dimensão política dos atores e em sua ação. As regras eleitorais institucionalizaram uma distorção na representação legislativa, reforçaram o personalismo e tornaram o financiamento, elemento determinante para o sucesso nas disputas para cargos públicos. O sistema partidário foi afetado pela multiplicidade de legendas, difusa filiação ideológica e dificuldade de identificação do eleitor. Contraditoriamente ao enfraquecimento dos partidos na arena eleitoral, nas arenas decisórias se tornam protagonistas. O padrão de relação entre Executivo e Legislativo se dá fortemente condicionado pelo tema da formação das coalizões de governo. O Poder Executivo é

analisado segundo seu nível de capacidade, ou seja, seu potencial para determinar e efetivar a agenda. Tal varia segundo o tema e de acordo com diferentes configurações ambientais e próprias do governo analisado.

O trabalho demonstrou que a configuração do ambiente institucional político, que vigora no Brasil a partir de 1988, potencializa a ação de governos afinados com as forças políticas conservadoras e vinculadas ao capital, assim como prejudica a efetivação de agendas progressistas. Segundo a reflexão realizada, mandatos de esquerda tendem a sofrer fortes constrangimentos institucionais que afetam tanto aquilo que faz quanto dificulta sua própria manutenção. Também, se verificou que no âmbito da agenda social, mesmo governos que dispõem de elevado nível de capacidade podem não conseguir realizar tudo o que desejam, a depender da ação dos demais atores e do legado anterior com o qual se depara.

As classes capitalista e trabalhadora, tratadas como atores políticos relevantes nos dois ciclos políticos estudados, foram abordadas em conformidade com as posições adotadas prioritariamente pela CNI e pela CUT. Sabe-se que a opção metodológica não é imune a defeitos e, portanto, a críticas, uma vez que existem matizes diversas que se podem considerar na conformação da opinião coletivamente compartilhada pelas classes. Entretanto, conforme demonstrado, existem razões suficientes para tomá-las como referência, ainda que se saiba que, no Brasil, os capitalistas tradicionalmente buscam intervir na esfera política “por fora” de suas organizações de interesses. Com vistas a amenizar repreensões, sempre que se detectou diversidade de opinião, também foram registradas as posições da FIESP e da Força Sindical, com vistas a abarcar, ainda que, parcialmente, variações no comportamento dos atores capitalistas e trabalhadores, respectivamente.

O ambiente institucional econômico, a partir da década de noventa, incorpora características tanto na esfera interna a firma quanto na externa que criam pelo menos três efeitos sobre as classes. O primeiro refere-se a sua própria materialidade, o que condiciona seu peso nas articulações políticas. Entre os capitalistas, as frações financeiras, associadas ao capital externo e aquela nacional voltada para o mercado internacional são reforçadas. Os trabalhadores, e, conseqüentemente, suas organizações, são afetados negativamente pelos efeitos gerados com a introdução da nova tipologia produtiva. O segundo refere-se ao leque de escolhas relacionadas à política social. No caso dos capitalistas, as mudanças relacionadas ao novo padrão de inserção internacional, os tornam resistentes ao custeio de políticas sociais, uma vez que não tem mais a opção anterior de repassar custos ao conjunto de consumidores nacionais. Os trabalhadores, por sua vez, se veem obrigados a adotar uma postura reativa às

sugestões de cortes e alterações em direitos constituídos. Por fim, sua ação, fortemente condicionada também pelo ambiente político, é demarcada por uma postura ofensiva dos capitalistas, contrários à oneração e favoráveis ao aumento da participação do mercado na prestação de serviços sociais, enquanto os trabalhadores adotam postura reativa com relação as medidas anunciadas pelo Executivo sempre que estas, pelo menos aparentem, objetivar restrições. No âmbito da interação, verifica-se que, no primeiro ciclo político, é grande a afinidade entre Executivo e capitalistas, enquanto os trabalhadores buscam ampliar seu poder de ação na articulação com o maior número possível de organizações sociais, não se restringindo aos aliados tradicionais alocados à esquerda do espectro político.

No que pese a manutenção das linhas gerais da configuração do ambiente econômico, algumas mudanças pontuais são percebidas no segundo ciclo político analisado e produzem efeitos nos atores. Por exemplo, o aumento no nível do emprego e a melhoria salarial, incrementaram poder potencial das organizações dos trabalhadores. Na esfera política o governo do PT introduziu uma nova modalidade de articulação que envolvia, não apenas os capitalistas, mas também os trabalhadores, conformando uma coalizão social de perfil socialdemocrata. Consequentemente, não obstante o acréscimo de poder potencial, a opção política por compor o pacto social neutralizou a capacidade dos trabalhadores de avançar com algumas de suas pautas históricas, dentre elas, a redução da jornada de trabalho para 40 horas.

O trabalho realçou também que a defesa de questões sociais mais abrangentes, bem como de determinadas políticas públicas por parte dos trabalhadores é mais formal ou estratégica do que propriamente efetiva. Em outras palavras, o trabalho demonstrou que a ação da CUT foi proeminente no debate relacionado às pautas regulatórias e àquelas relacionadas a leis trabalhistas, do que nas relativas a direitos mais abrangentes. Consequentemente, verificou-se que sua participação foi muito intensa nos debates que cercaram as reformas da previdência e relativamente insipiente sem relação aos temas relacionados à saúde e assistência social. No caso da saúde, fazia defesa formal dos princípios do SUS e, no caso da assistência, jamais exerceu ênfase que pudesse expressar intenção real de influenciar os governos a adotarem políticas distributivas progressistas. Isso se evidencia, sobretudo, com a administração Lula, quando se percebe que ao abandonar a tese do imposto de renda progressivo em favor da PFTR, o governo não teve de enfrentar resistência efetiva da organização dos trabalhadores. Ao invés de fazer as mesmas críticas que fazia ao predecessor, aderiu acriticamente e passou a defendê-la com entusiasmo.



Se o trabalho fosse se concentrar no específico tema da postura das organizações de classe em relação à agenda do governo Lula, com certeza esta mesma postura seria detectada em outros temas, como por exemplo, da reforma agrária, pauta histórica CUT, cuja defesa foi replicada em cada resolução de plenária e encontro realizado desde 1983, e mesmo se verificando o virtual abandono do tema pelo governo do PT não causou senão algumas críticas periféricas.

Tal postura possui dupla explicação: a primeira diz respeito ao fato de que sendo organização dos trabalhadores, ela tende naturalmente a se concentrar nos problemas que a afetam sua materialidade como tal. Neste caso, a saúde não se traduz em problema de primeira grandeza uma vez que, como muito bem observado por Menicucci, os setores mais combativos se encontram amparados pelo sistema privado. Simultaneamente, as ações de combate à pobreza são voltadas justamente àqueles segmentos que se encontram fora do mercado de trabalho e, portanto, não se expressam diretamente no âmbito da Central Sindical. A segunda revela que a defesa dos direitos mais amplos que os relacionados ao trabalho configuram tão somente uma tática que pretende para realizar aliança com outras organizações, atores e setores populares.

As agendas sociais ocupam lugares distintos em meio ao conjunto de prioridades selecionadas em cada momento analisado. No governo FHC, as políticas sociais se encontravam subordinadas a dois outros imperativos: o contencionismo financeiro, subjacente à agenda macroeconômica ortodoxa, e ao gerencialismo administrativo que, no caso da política social, consiste em efetivar ações com o mínimo de intervenção direta do Estado. Portanto, nesse momento, a agenda social figurou apartada dos objetivos centralmente perseguidos e foi afetada de duas formas distintas de acordo com o fato de haver ou não pré-existência, ou seja, enquanto a reforma da previdência e a implantação do SUS foram pontualmente adequadas aos dois imperativos acima citados, a estratégia de combate à fome, que careceu até aquele momento de políticas efetivas, foi montada completamente adequada a ambos.

No caso do governo Lula a situação foi muito diversa, sobretudo a partir de 2006. Neste ciclo, a política social, particularmente a política de combate à fome e a pobreza, figurou como eixo que perpassou tanto a dimensão da estratégia de reforço político do presidente quanto o projeto econômico de constituir no país, um mercado de consumo de massas. Na primeira dimensão, principalmente a PFTR, figurou como instrumento de reforço da relação com as organizações sociais tradicionalmente identificadas com o PT e Lula quanto

de ampliação do apoio eleitoral, aumentando de maneira assimétrica, a força do partido e do presidente nos setores sociais, tradicionalmente, identificados com o conservadorismo, imprimindo simultâneo desgaste de oponentes e aliados à direita. No caso da estratégia econômica, a mesma, associada ao aumento do salário mínimo e a oferta de crédito, reforçou a capacidade de consumo interno, inserindo segmentos anteriormente excluídos do consumo de massas.

Na base da diferença entre os dois ciclos está uma percepção diversa do papel do Estado o que deriva de duas situações: a maneira como os campos ideológicos e cada partido do presidente percebe o Estado e a conjuntura internacional mais permissível ao reforço estatal no segundo que no primeiro.

As políticas analisadas foram aquelas que se encontram articuladas sob o desígnio constitucional da Seguridade Social, ou seja, da previdência, saúde e assistência social. Por razões metodológicas foi dada ênfase particular às duas reformas da previdência realizadas, a maneira como cada governo conduziu as respectivas etapas de implantação do SUS e as estratégias efetivadas para o combate a dilemas emergenciais, sobretudo relacionados à fome e à pobreza. Tal como se verificou nos capítulos 6, 7 e 8, a análise realizada buscou comparar o que foi efetivado com aquilo que era desejado por cada núcleo governamental, o que se deu pela circunscrição dos temas, atores e ideias relacionadas a cada um dos três. Em seguida, buscou-se identificar elementos de continuidade e ruptura entre os dois ciclos, bem como, suas especificidades relacionadas à interação com grupos de interesses, capacidade de efetivação de preferências e o papel desempenhado pela política social em relação ao conjunto de prioridade de cada governo.

Dentre todos, o principal objetivo foi determinar quais elementos que cada ciclo imprimiu no Regime de Bem-Estar brasileiro relacionados ao elenco de variáveis que se pretendeu enfatizar. O que se conclui pelo exame da análise efetuada no capítulo 8.

Focando a dimensão das intenções, é evidente que o governo FHC pretendia promover uma transição no sentido do modelo residual, no de Lula não é clara a opção preferencial, verificando-se um conjunto de ações que ora reforçam arranjos corporativistas, ora residuais. Os dois governos desenvolveram políticas de caráter universal, apenas nos limites dos imperativos econômicos e fortemente condicionadas pelas determinações constitucionais pregressas.

No caso da Previdência, as duas reformas pretenderam imprimir a redução da dependência dos fundos públicos estatais, ampliando a participação dos fundos

complementares abertos e fechados. Isso significa que as reformas objetivavam aumentar a participação do mercado e reduzir do Estado na provisão dessa política, compartilhando-a com outros entes. Entretanto, o capítulo 8 demonstrou que, na prática, não se observa uma relação direta entre o crescimento da previdência complementar e as medidas adotadas em cada ciclo político. Em relação aos períodos que antecedem as duas reformas, mantem-se a mesma trajetória, induzindo a concluir que as reformas foram mais normatizadoras do processo já em curso, que propriamente instituidoras de um novo padrão de política previdenciária. Também não se pode afirmar que o processo de inversão tenha se efetivado.

Nos casos do financiamento e cobertura, os efeitos verificados resultam substancialmente da configuração do mercado em termos de nível de emprego e base salarial. O padrão de relação entre financiamento e benefício manteve seus contornos pregressos, verificando-se como alterações mais proeminentes a modificação do tempo de trabalho pelo tempo de contribuição e a tributação de inativos. Também teve impacto a política assistencial do governo Lula que alargou o escopo de cobertura do BPC.

As relativas melhorias identificadas no período Lula não são efeitos das medidas adotadas nem por ele nem pelo antecessor na área da previdência, mas resultados das flutuações no mercado de trabalho, favoráveis ao emprego e formalização, e da política de valorização do salário mínimo.

A estratificação determinada pela CF/88 e que reproduz muito do período anterior mantem-se. Ou seja, permanece fortemente condicionada pela inserção prévia no mercado de trabalho e as condições como esta se dá. Uma outra também é introduzida e diz respeito ao acesso às instituições complementares. Significa que, além da estratificação entre inseridos e excluídos do mercado e dos benefícios serem determinados pelos níveis salariais do período em atividade, reproduzindo na vida pós trabalho o mesmo padrão do período de vida economicamente ativa, a partir do alargamento dos fundos complementares, ainda que não resultem diretamente das reformas, como já afirmado, também é introduzido um outro padrão de estratificação que aparta aqueles que se sustentam com benefícios da previdência pública, limitadas por teto de valores, e aqueles que acessam benefícios complementares. Este último grupo tem seu bem-estar ainda mais conectado às flutuações de mercado, uma vez que sua remuneração depende do funcionamento de institutos não público-estatais. Os três conectam o sujeito e seu padrão de acesso ao bem-estar ao mercado capitalista, mas o último é inovador e sua associação é ainda mais estreita, embora se verifique que os níveis de adesão aos fundos

privados não demonstram a incorporação do padrão chileno ao sistema brasileiro, tal como era a expressa preferência de FHC.

Em consequência do padrão de estratificação que reforça, o nível de desmercadorização percebido é intermediário. Portanto, não se verifica alteração se comparado ao anterior às reformas efetivadas. A previdência desmercadoriza porque emancipa a sobrevivência e o bem-estar do sujeito em relação ao mercado em uma parte da vida ou devido a condições específicas de vida. Porém, o padrão ensejado depende da anterior contribuição própria (aposentadoria) ou de parente (pensão).

No que concerne aos impactos em relação à família, verifica-se igualmente que não há alteração no padrão progresso, ficando o sistema previdenciário fortemente associado à família tradicional. Não há preocupação específica com a inserção feminina e de dependentes menores. Mudanças relacionadas à composição sexual da parte beneficiária não se deve à política previdenciária, mas a alterações ocorridas no mercado de trabalho. Apenas no caso do BPC, considerada política focalizada financiada com recursos da previdência, verifica-se parcial alteração nas relações de dependência internas às famílias, no caso, relacionadas aos idosos e deficientes. Se por um lado, garante um aporte de recursos para o sustento desses dois grupos de indivíduos, por outro, é determinada pela prévia comprovação de carência calculada segundo a renda familiar. Neste último caso, a redução da idade e de critérios de concessão pelo governo Lula, favoreceram seu potencial desfamiliarizador.

A dualidade público/privado já previsto no desenho do SUS é preservada. O Estado financia os serviços que são implementados por organizações estatais, filantrópicas e privadas com fins lucrativos. Além da saúde como política pública, também é prevista a oferta privada sob o desígnio de saúde suplementar. A investigação constatou que não houve mudança de orientação se comparados os dois governos. Ambos buscaram igualmente reforçar o componente privado da oferta pública, inclusive com a introdução de novos mecanismos de gestão de equipamentos estatais e lograram ampliar os níveis de acesso ao setor privado. Simultaneamente, verificou-se avanços na política pública universal.

As medidas efetivadas na área da saúde foram fortemente condicionadas pelo fato do Sistema Único já se encontrar em avançada fase de implantação e pela atuação do ator SUS. Resulta disso que ambos os governos tenham sido caracterizados pela efetivação de medidas incrementais. O governo FHC objetivou resignificar os princípios do SUS a fim de adequá-los aos imperativos de redução estatal e contenção de gastos, bem como reforçar os aspectos privatizantes já previstos no desenho da política. No aspecto do financiamento, o MS

patrocinou a aprovação de legislações que caminharam em maior distanciamento das orientações contencionistas da área econômica durante o governo FHC. Com Lula, verifica-se aumento dos recursos disponíveis para a área, bem como a participação federal, mas nenhuma reorientação mais substantiva. A saúde suplementar seguiu se expandindo em ambos os governos, bem como a contratualização com prestadores privados. Aspectos que são tributários mais ao desenho do sistema que às intenções dos dois governos que, não obstante, demonstram igualmente preferência por esta modalidade de prestação de serviços.

Conforme visto no capítulo 8, o investimento familiar em saúde foi maior que o público, se considerados o segundo mandato FHC e o período do governo Lula, apesar do segundo efetivar maiores investimentos públicos e se verificar os menores aportes familiares. Os dados revelam o mesmo processo de crescimento do mercado de saúde em ambos. O avanço da saúde suplementar produz diferenciação entre usuário do sistema público e consumidores de serviços privados, aspecto reforçado pela orientação focalizante inaugurada no governo FHC e preservada no ciclo seguinte. Entretanto, o crescimento da oferta privada não contradiz a hegemonia do SUS, as famílias optam em recorrer ao privado devido á preferência, não por desamparo. Não significa refutar que o SUS enfrente sérios dilemas de acesso, alguns dos quais colocam em risco a própria vida. Exemplo destes é a demora que o usuário enfrenta para ter garantida a atenção necessária. Porém, mesmo que o fator qualidade seja estímulo ao recurso à saúde suplementar, a inserção no mercado não se traduz em condicionalidade para acesso ao serviço, uma vez que a lei determina o amparo público a todos indistintamente. De maneira que a cobertura se estende a toda população, produzindo uma estratificação verdadeiramente independente daquela gerada pela operação do mercado capitalista e pelos arranjos corporativistas e tradicionais de bem-estar.

Como o recurso ao serviço público de saúde requer apenas a condição previa de ser cidadão, observa-se nesta dimensão um elevado nível de desmercadorização potencial, posto que a assistência independe de contribuição prévia, tornando irrelevante a inserção no mercado de trabalho, categoria profissional à qual pertence, condições físicas ou sociais e nem faixa de renda.

Simultaneamente, também não é exigida qualquer mediação diferente da necessidade individual para obter acesso aos produtos e serviços de saúde, fato que também torna elevado seu nível de desfamiliarização. Não havendo qualquer mediação entre a unidade familiar e o acesso individual, bem como nenhuma outra distinção de qualquer natureza, senão

discricionariedades de natureza clínica. Em suma, a família e a posição na comunidade se tornam irrelevantes para acessar o direito à saúde.

Focando nas marcas deixadas por cada governo no Regime de Bem-Estar quando se trata especificamente da esfera da saúde, talvez o aspecto que mais distancie os dois governos seja relativo aos condicionantes da saúde. Questão que remete à política de combate à fome e a pobreza.

Tais problemas sociais exercem efeitos sobre todas as outras políticas. Apesar disso, jamais encontraram iniciativas públicas adequadas nos períodos que antecederam os ciclos políticos analisados. A primeira alternativa tentada no governo FHC foi a “estratégia de parceria”. Como se verificou, revelou-se insuficiente em produzir efeitos práticos sobre as condições agudas relacionadas à pobreza.

Ela requeria forte articulação entre Estado e mercado, tanto na prestação de serviços quanto no seu financiamento. Sua cobertura, restringia-se a programas pontuais dirigidos aos “bolsões de pobreza” de maneira ineficiente e fragmentada. Seu foco restringia o público beneficiado a um contingente inferior daquele necessitado. Além de ser marcado pela desarticulação entre os diversos programas, o que gerava lacunas e sobreposições, além disso, haviam problemas relacionados à descontinuidade e insuficiência. A estratégia reforçava a modalidade de estratificação social mediada pelo mercado e produz forte estigma. Não ensejava desmercadorização uma vez que não criava condições sólidas de sobrevivência independente da inserção produtiva, além de reforçar e inovar modalidades tradicionais de bem-estar ligadas à filantropia e a caridade.

A PFTR sucedeu, ainda no governo FHC, a estratégia de parceria. Entretanto, a centralidade que tomou no governo Lula, além das mudanças de natureza institucional e o volume de financiamento, torna-a substancialmente distinta quando comparada à modalidade praticada pela administração anterior. Conforme demonstrado no “capítulo 8”, o governo petista ampliou muito a parcela do orçamento destinado a ela, tanto em relação à proporção do PIB quanto na comparação com o dólar; também é discrepante no número de famílias contempladas ou em relação aos valores efetivamente recebidos pelos beneficiários. No governo do PSDB ela não exerceu efeitos práticos mensuráveis sobre a fome e a pobreza. Diferentemente dos anos Lula, nos quais se verificou melhoria nos indicadores, pobreza, extrema pobreza e desigualdade.

Tais resultados não são tributários exclusivos da PFTR, guardando relação, sobretudo, com efeitos econômicos e políticos resultantes das melhorias nos níveis de emprego e salariais

e a um extenso elenco de iniciativas públicas não abordadas no trabalho. Porém, a constatação de que outros ciclos virtuosos da economia não resultaram em melhorias semelhantes e dada a centralidade que o Bolsa Família obteve dentre outras medidas adotadas na área social é permissível realçar a PFTR.

No governo do PSDB, a PFTR também foi implantada de maneira subordinada à outras prioridades, daí requeria o mínimo de atuação governamental e ficou apartada da política econômica. Como já sublinhado, no governo do PT, por sua vez, ela se tornou não apenas uma política social, mas engrenagem das estratégias política e econômica do Executivo, tornando-se uma ferramenta para elevar seu nível de capacidade e efetivar o desenvolvimento do mercado de consumo de massas.

No que se refere à estratificação resultante de sua implantação, os indivíduos são integrados, sobretudo, pelo consumo, não do direito. Tal como a estratégia de parceria, negligencia aspectos culturais relacionados à pobreza, naturalizando a miséria e não revertendo a culpabilização individual pela sua condição social. Simultaneamente, ainda que a orientação da política permaneça sendo a inserção produtiva, o beneficiário assume maior autonomia em relação ao mercado, o que evidencia um nível relativamente satisfatório de desmercadorização, especialmente se relacionado aos trabalhos extremamente precarizados e degradantes. Ao proporcionar meios mínimos de sobrevivência, o sujeito obtém alguma autonomia, passando a poder rejeitar certos tipos de trabalho sem para isso por em risco sua sobrevivência individual e familiar.

Não constitui um arranjo de perfil tradicional, que cria ou reforça relações de dependência internas às famílias, posto que o governo a disciplina quanto à educação e saúde dos filhos e altera relações domésticas de poder. Como a mulher é beneficiária direta, presume-se que produza modificação na relação desta com outros membros do núcleo familiar. A família não é desconsiderada, ao contrário, esta constitui referência, na seleção de beneficiários e avaliação, porém não é necessariamente reforçada em seus contornos tradicionais de perfil paternal.

O Brasil é exemplar daqueles países que viram seus aparatos de proteção sociais se desenvolverem em períodos autoritários. Este fato criou uma situação na qual os indivíduos tinham a sua disposição determinados serviços sociais desassociados de direitos considerados básicos. Tal realidade conduziu importantes autores a desconsiderarem que no Brasil pudesse haver um Estado de Bem-Estar, pensamento que, ainda que inadvertidamente, reforçava a noção de país subdesenvolvido e atrasado. Nos capítulos que compõem este trabalho, buscou-

se caracterizar os arranjos de bem-estar como realidades nacionais singulares, evitando as tipologias estanques e a realização de *hankiamento* de exemplares. Tal opção teórico-metodológica permite verificar no Brasil uma particular articulação entre políticas sociais que constituiu um Regime diferente de outros e que por determinados períodos históricos conviveu sem o componente “democracia”.

A compreensão marshaliana de cidadania é o meio pelo qual se pode avaliar o alcance do bem-estar em seu sentido mais amplo. Não são apenas as políticas sociais que criam o enredo de condições para os indivíduos satisfazerem necessidades e realizarem seus desejos. A opção que se adotou de não empregar a expressão “Estado de bem-estar” também deriva da compreensão de que as políticas sociais apartadas dos direitos de cidadania civis e políticos não podem configurar o bem-estar em sentido pleno. Por outro lado, se as políticas sociais não possuem o alcance necessário para incorporar todas as camadas da sociedade a, pelo menos, os aspectos mais básicos da vida civilizada, como acesso a alimentos, não parecem adequados supor que outros direitos como o da participação política possam atingir o impacto esperado. De maneira simétrica, também na própria dimensão da política social, a despeito do desenvolvimento das políticas educacional, de saúde e previdência, por exemplo, se antes ou ao lado destas a pobreza permanecer como uma constante, seu alcance e efetividade tornam-se questionáveis.

Tais reflexões conduzem a uma conclusão, até certo ponto analítica e, a partir deste, normativa, de que a agenda social efetivada no governo Lula produziu impacto mais efetivo que a do predecessor. Ao se esmerar por reduzir os níveis de pobreza, pobreza extrema e desigualdade, este conseguiu, por meio da política social, remover algumas das distorções que não afetam apenas o Regime de Bem-Estar, mas a própria dimensão cidadania.

Não significa afirmar que a estratégia foi a mais adequada, uma vez que inserir os indivíduos pelo consumo cria outros dilemas de ordem cultural e política que afetam sua própria manutenção, mas focando nos resultados é possível considerá-la efetiva.

Alternativa a esta seria realizar reformas estruturais progressistas, relacionadas à questão da propriedade e às políticas fiscal e tributária. A opção por parte do núcleo do governo Lula em adotar uma outra agenda, menos radical, pode até ser tomada como natural, vistos os impasses que teria de enfrentar e por lhe faltarem as melhores condições relacionadas à configuração do funcionamento do sistema político, tal como visto nas características do ambiente institucional político. Pode-se afirmar que a PFTR foi uma saída mais “econômica” e mais propícia ao consenso, portanto, a alternativa mais aceitável e



possível dentro do horizonte de escolhas às quais o Executivo estava confrontado. Não se trata de afirmar que seria uma escolha considerada igualmente ótima por qualquer gestor, visto que nenhum governo anterior adotou postura semelhante que pusesse com proeminência o problema da superação de dilemas históricos como prioridade. Este fato realça que as relações com determinados atores sociais e que a ideologia são fatores pertinentes para a explicação das escolhas políticas. A relação de Lula e do PT com as organizações do movimento popular e sindical, bem como o alinhamento ideológico à esquerda, são fatores explicativos fundamentais para compreender que neste governo e não em qualquer outro, o Regime de Bem-Estar foi impactado com a melhoria dos indicadores sociais.

Mas aonde se verifica virtude, também se encontra o pecado. A opção pela via econômica, foi aceita pelas organizações dos trabalhadores de maneira acrítica e até contraditória com suas posições pregressas. Ao aderir ao pacto social, não interpôs ao governo constrangimentos que pudessem empurrá-lo à adoção de ações estruturantes. Contemplaram a manutenção das relações de propriedade de maneira complacente; aceitaram tudo o que o governo propôs fazer, desde que os interesses imediatos relacionados ao emprego, salário e consumo seguissem melhorando. Adotaram o programa do presidente ao invés de buscar impor-lhe o seu.

Um certo preço será pago agora, quando perpetrado o golpe que levou Michel Temer à testa do Executivo Federal. As organizações populares e sindicais, desacostumadas com as ruas e em negociar seus interesses de maneira enfática, bem como a opção do PT de se igualar aos demais na dimensão da condução pragmática e formal das interações políticas, contribuíram para criar o contexto favorável para que o governo ilegítimo retomasse a agenda da década de noventa, colocando em risco as conquistas que molduram o atual Regime de Bem-Estar, não apenas as recentes, como também as históricas, não apenas na área da segurança alimentar, mas toda a Seguridade Social e demais direitos sociais preconizados pela CF/88. Neste momento, tudo o que é sólido está se desmanchando no ar e a expectativa de avanços foi substituído pelo temor do retrocesso.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOV, O. Classe e poder político: as versões do Estado em Marx. **CSONline - Rev Eletr Ciênc Soc**, Juiz de Fora, ano 2, v. 4, p. 10-42, ago. 2008.

ABRAMOV, O. Regime de bem-estar e agenda governamental no México e no Brasil: uma análise contextual e comparativa de programas sociais baseados na parceria Estado-sociedade. In: **2º Congresso Internacional da Associação Mexicana de Ciências Políticas (AMECIP)**, Universidade Autônoma do Estado do México, Toluca, 11, 12 e 13 de setembro, 2014.

ABRAMOV, O; CONDÉ, E. S. Entre continuidade e ruptura: análise em dois níveis das agendas sociais dos governos FHC e Lula. In: **38º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, MG, 2014.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-14, 1988.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev Sociol Polít**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova -Rev Cultura e Política**, São Paulo, v. 40, n. 41, p. 137-166, 1997.

ALBUQUERQUE, A. C. **Terceiro setor**: história e gestão de organizações. São Paulo: Summus, 2006.

ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 70, p. 7-17, nov. 2004.

ALMEIDA, M. O novo Estado desenvolvimentista e o governo Lula. **Rev Econ Tecnol**, Curitiba, v. 07, n. espec. p. 69-89, jan./mar. 2011.

AMARAL, E. F. L.; MONTEIRO, V. P. Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, 2013, p. 531-570, 2013.

AMORIN NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIN NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIN NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 2000.

ARAÚJO, E. S. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Rev Polít Públ**, São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB – Rev Bras Infor Bibl Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 03-40, 1 sem. 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESÁRIOS PELA CIDADANIA – CIVES. **Proposta para a Reforma Previdenciária**. Estudos e Proposta de Reforma Previdenciária. G.T. de Reforma da Previdência e Desenvolvimento de RH, 2003.

BAHIA, L. O Sistema de Saúde Brasileiro entre Normas e Fatos: universalização mitigada e estratificação subsidiada. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 753-762, jun. 2009.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. In: E. SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Bomtempo, 2010. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em 15 out. 2015.

BARRETO JÚNIOR, I. F.; SILVA, Z. P. Reforma do Sistema de Saúde e as Novas Atribuições do Gestor Estadual. **São Paulo em Perspec**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 47-56, jul./set. 2004.

BERZOINI, R. A reforma necessária. In: MARQUES, R. M. et al. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. P. 99-119.

BETTO, F. A fome como questão política. **Estudos Av**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 53-61, maio/ago. 2003.

BOHN, S. R.; PAIVA, D. A volatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Rev Sociol Polít**. Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, jun. 2009.

BOITO JÚNIOR, A. Neoliberalismo e burguesia no Brasil. **Rev Crít Marxista**, n 27, jul. 2000.

BOSCHI, R. R.; DINIZ, E. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, R. R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ltda., 1990.

BOYER, R. **A Teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAMI-CELENTANO, A.; CARVALHO, C. E. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Rev Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan./jun. 2007.

BRASIL. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Consolidado dos Relatórios das Conferências Estaduais de Saúde. **12ª Conferência Nacional de Saúde. Conferência Sérgio Arouca. "Saúde: direito de todos, dever do Estado – a saúde que temos, o SUS que queremos**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 70 de 29 de março de 2012. Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_29.03.2012/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.311, de 24 de outubro de 1996**. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências. Brasília, 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9311.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 1998b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, 1998d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9656.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.732, de 11 de novembro de 1998**. Altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 1998c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9732.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Panorama da Previdência Social Brasileira.** 3. ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS. 2008.

BRASIL. **Portaria nº. 2.203, de 5 de novembro de 1996.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde NOB-SUS 01/96. Brasília, 1996b. Disponível em: <[http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/U\\_PT-MS-GM-2203\\_051196.pdf](http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/U_PT-MS-GM-2203_051196.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Presidente (1995 -: F. H. Cardoso). **Uma estratégia de desenvolvimento social.** Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Relatório Final da 10ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 1998e.

BRASIL. **Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

BRASIL. **Relatório Final da 13ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina.** São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. (Orgs.). **O público não-Estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma administrativa do sistema de saúde. In: **XXV Reunião do Conselho Diretivo do CLAD.** Buenos Aires, 25 de outubro, 1995.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, ago. 2010.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 181, julho 2010.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **3º Setor desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/GIFE, 2005.

CARDOSO, R. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, L.; PAULANI, L. (Orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1990.

CARREIRÃO, Y. S. O sistema partidário brasileiro: um balanço de tendências recentes. In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**.GT25: Partidos e sistemas partidários.Águas de Lindóia, SP,2012.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, M. B. **Desigualdade e questão social**. São Paulo: Educ, 1997.

CASTRO, A. L. B.; FAUSTO, M. C. R. A política brasileira de atenção primária à saúde. In: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. V. F.; LIMA, L. D. (Orgs.). **Políticas de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **8ª Plenária Nacional da CUT**, 1996.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **6º Congresso Nacional da CUT**, 1997.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **9ª Plenária Nacional da CUT**, 1999.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **7º Congresso Nacional da CUT**, 2000.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **8º Congresso Nacional da CUT**, 2003a.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **8º Congresso Nacional da CUT**, 2003b.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

COIMBRA, A. H. Abordagens será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais? In: BRANCHES, S. H., SANTOS, W. G.; COIMBRA, A. H. (Orgs.). **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994a.

COIMBRA, A. H. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: BRANCHES, S. H., SANTOS, W. G.; COIMBRA, A. H. (Orgs.). **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994b.

CONDÉ, E. S. **Laços na diversidade – a Europa social e o welfare state em movimento (1992-2002)**. 2004. 274p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2004.

CONDÉ, E. S. Um mosaico ladrilhado: instituições, institucionalismos, variedade de capitalismo e welfare. In: SALGADO, G. B. (Org.). **Cultura e Instituições Sociais**. Juiz de Fora: UFJF, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento**. Brasília: CNI, 2002.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Competitividade e crescimento: a agenda da indústria**. Brasília: CNI, 1998.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Evolução dos debates no Fórum Nacional da Previdência Social**. Brasília: CNI, 2007.

COSTA, R. C. R. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. **Rev Sociol Polít**, Curitiba, n. 18, p. 49-71, jun. 2002.

COSTA, S. **Tendências sindicais: o movimento sindical brasileiro 1978-1994**. São Paulo: Anita Ltda., 1995.

COUTINHO, C. N. **Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTO, C. G.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agentes e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

DATHEIN, R. Governo Lula: uma alternativa de política econômica para evitar seu fracasso e atingir o desenvolvimento com estabilidade de preços. **Indic Econ FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 4, p. 229-258, fev. 2004.

DEDECCA, C. S. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Campinas: UNICAMP, 1999.

DELFIN NETTO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. São Paulo: UNICAMP, 1997.

DELGADO, I. Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais e, perspectiva comparada. In: **31º Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu, MG, 2007.

DELGADO, I. **Previdência social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR, 2001.

DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da união, gastos sociais e ajuste fiscal**. Textos para discussão. Brasília, 2008.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997a.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: UNB., 1997b.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In.: DINIZ, E.; BOSCHI, R.; LESSA, R. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república**. São Paulo: Vértice, 1989.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-liberal**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DINIZ, J. E. A volta do “mercado interno de massa”: o desenvolvimento brasileiro recente e a “nova classe média”. In: **35º Encontro Anual da Anpocs**. GT05: Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos, 2011.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 52. 2003.

DRAIBE, S. A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias. In: **24º Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu, MG, 2000a.

DRAIBE, S. As Políticas Sociais nos anos 90. In: BAUMANN, R (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.

DRAIBE, S. O Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.



DRAIBE, S. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. **Ciênc Soc Hoje**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 13-61, 1992.

DRAIBE, S.; AURELIANO, L. M. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. **Economia e Desenvolvimento**, MPAS e CEPAL, Brasília, n. 3, p. 86-176, 1989.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev Katál**, Florianópolis v. 10, n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

DURIGUETO, M. L. **Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos**. 2003. 240p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2003.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ELSTER, J. **Marx hoje**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

ELSTER, J. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico. **Lua Nova - Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 17, p. 163-204, 1989.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova -Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova - Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. **Politics against markets: the social democratic road to power**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of post-industrial economies**. Oxford: Oxford University, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, V. S. P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova - Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 28/29, abr. 1993.

FAGNANI, E. **A política Social no Governo Lula (2003-2010):** perspectiva histórica. Texto para discussão IE/Unicamp, n. 192, jun. 2011.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. V. 1. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de bem-estar social. **BIB – Rev Bras Inform Bibliográf Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, jul./dez.1998.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

FERNANDES, L. A Gênese de uma nova hegemonia: as eleições de 1994 e o realinhamento partidário no Brasil. In: AMARAL, R. **FHC: os paulistas no poder**. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 1995.

FERNANDES, R. C. O que é o Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **3º Setor desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/GIFE, 2005.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público:** terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Dumará, 1994.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – FHC. Discurso de posse no Congresso Nacional. **Palavra do Presidente**. Brasília, 1 jan. 1995.

FERRERA, M. **Modelos de Solidariedade:** política e reforma social nas democracias. S/R.

FIGUEIREDO SANTOS, J. A. **Estrutura de posições de classes no Brasil**. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e IUPERJ, 2002.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FILGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: BECKER, B. K. et. al. (Orgs.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 35-69

FIORI, J. L. **A crise do estado desenvolvimentista: uma hipótese preliminar**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997a.

FIORI, J. L. **Moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997b.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. **The Development of Welfare States in Europe and America**. New Burnswick: Transaction Publishers, 1981.

FREITAS, F. C. A reforma da previdência do governo Lula: a construção discursiva oposicionista do PSDB. In: **IXº Encontro da ABCP**, Brasília, 04 a 07 agosto, 2014.

FREITAS, R. C. M. **A política de combate à pobreza e as agências multilaterais: um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 80 e 90**. 2004. 409p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

GESET – Grupo de Estudos Setoriais/BNDES (2001). **Terceiro setor e desenvolvimento social**. 2011. Disponível em: <[www.bndes.org.br](http://www.bndes.org.br)>. Acesso em: 10 maio 2015.

GOLDENBERG, J.; PRADO, S. R. S. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Soc**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 210-235, nov. 2003.

GOMES, S. C. F.; NADER, R. M. Diálogo para a coesão social e governança: o caso do Brasil. **Rev Conjunt**, São Paulo, ano 13, n. 49, p. 10-14, jul./set. 2012.

GORENDER, J. Hegemonia Burguesa – Reforçada pela Prova eleitoral de 1994. **Rev Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1.1, n. 2, fev. 1995.

GOUGH, I. Theories of the welfare state: a critique. **Int J Health Serv**, Westport, v. 8, n. 1, p. 27-40, Jan. 1978.

GOUREVITCH, P. **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. New York: Cornell University Press, 1986.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUSMÃO, R. A assistência no contexto do governo neoliberal. In: **Anais VIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Salvador, 1995.

HALL, P.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism**. New York: Oxford University, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova -Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p.193-22, 2003.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educ Rev**, Curitiba, n.25, p. 127-141, jan./jun. 2005.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, n. 30, p. 139-165, fev. 1996.

JARDIM, M. C. A Crise Financeira de 2008: os discursos e as estratégias do governo e dos fundos de pensão. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 901-941, 2013.

JARDIM, M. C. **Fundos de Pensão no Brasil: novo Ethos Sindical?** Colóquio Saber e Poder. Focus, Unicamp, out. 2008.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão: reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Rev Econ Polít**, São Paulo, v. 26, n. 4, out./dez. 2006.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009.

KINZO, M. D. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 20, n. 57, fev. 2005.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Rev Sociol USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

KUNRATH, R. J. **Os conselhos econômicos e sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil**. 2012. 332p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LACERDA, A. D. F. O PT e a unidade partidária como problema. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

LAMOUSIER, B. (Org). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990.

LEAL, V. N. **Coronelismo enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2003.

LEHER, R. **Feições da mercantilização da educação e neocolonialismo**. 2005. Disponível em: <[http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/13122005161150\\_An%C3%A1lise\\_rleher\\_dez2005.doc](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/13122005161150_An%C3%A1lise_rleher_dez2005.doc)>. Acesso em: 10 ago. 2015..

LÊNIN, V. I. O Estado e a Revolução. In: LENIN, V. I. **Obras Escolhidas**. V. 1. Lisboa: Avante, 1977.

LÊNIN, V. I. Que Fazer? Problemas candentes do nosso movimento. In: LENIN, V. I. **Obras Escolhidas**. V. 1. Lisboa: Avante, 1977b.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

LEVINE, A.; SOBER, E.; WRIGHT, E. O. Marxismo e individualismo metodológico. **RBCS– Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 4, n. 11, p. 57-70, out. 1989.

LIMA, L. D.; QUEIROZ, L. F. N. O Processo de Descentralização e regionalização do SUS no Contexto do Pacto pela Saúde. In MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. (Orgs.). **Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LOBO, T. Comunidade Solidária: estratégia para o desenvolvimento social. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002.

LOBO, V. M. **Os elos e os nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil**. Tese de Doutorado, 2005.

LOPEZ, F. G. **Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências**. Brasília, 2009.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **RBCS– Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 63-76, jun. 2011.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Trad. Calor Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MACHADO, C. V. O Modelo de Intervenção do estado na Saúde. In: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. (Orgs.). **Políticas de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F. A Agenda federal da Saúde: dinâmica e prioridades. In: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. (Orgs.). **Políticas de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política **Rev Sociol Polít**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARQUES, R. M. et al. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Rev Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 8 n. 2, p. 195-2018, jul./dez. 2009.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O governo lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, jul./set. 2004.

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

MARX, K.. **A Miséria da Filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. A questão judaica. In: MARX, K.. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARX, K. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2006.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. V. 1. Lisboa: Síntese, 1980.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. **Estud Av**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, set./dez. 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública**. São Paulo: Atlas S.A., 2009.

MEDEIROS, M. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Texto de discussão, n. 852. Ipea, 2001.

MEDICI, A. Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.

MELO, M. A. B. C. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 443-470, 1990.

MELO, M. A. B. C. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**, Rio de Janeiro, ANPOCS, 1992.

MENICUCCI, T. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

MENICUCCI, T. A Política de Saúde no Governo Lula. **Saúde Social**, São Paulo, v. 20, n. 2, p.522-532, 2011.

MENICUCCI, T. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, M. V. E. Reforma da Previdência. In. VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coords.). **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

MOTTA, H. S. **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: Ed UFJF, 2000.

MOTTA, H. S.; DELGADO, I. G.; OLIVEIRA JÚNIOR, L. B. **A Reforma Administrativa**: uma nova concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal. Relatório de pesquisa FAPEMIG – ref. SHA 214/99, 2002.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **RBCS– Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 23 n. 66, p. 45-58, fev. 2008.

NASSIF, M. I. Previdência Social. In: LAMONIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Org.). **A Era FHC**: um balanço. São Paulo: Cultura, 2002.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na câmara dos deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

NICOLAU, J. M. As distorções na representação dos Estados na câmara dos deputados brasileira. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, J.; TIMOTHY, J. P. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

NOVELLI, J. M. N. A Questão da Continuidade da Política Macroeconômica entre o Governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Rev Sociol Polít**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. A Democracia partidária competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OFFE, C.; LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C.; RONGE, V. Poder da sociedade e instituições políticas. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Soc**, São Paulo, v.15, n. 2, p. 196-217, nov. 2003

OLIVEIRA, T.; MANDARINO, T. M. Estratégias de desenvolvimento capitalista no Brasil no limiar do século XXI: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**.GT05: Desenvolvimento em Perspectiva: Teorias, Experiências e Projetos Políticos.Águas de Lindóia, SP,2012.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1979.

PAIM, J. S. **Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica**. 2007. 300p. Tese (Doutorado em Saúde Pública0) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2007.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S.**Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **9º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1994a.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **A saúde do governo Lula. Programa de Governo**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1994b.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Os compromissos da frente Brasil popular com a saúde e a vida**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1994c.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **10º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1995.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **11º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1997.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Diretrizes de Governo. Caderno de Emprego**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 1998.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **10ª Plenária Nacional do Partido dos Trabalhadores**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 2002a.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Carta ao povo brasileiro**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 2002b.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br))/Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), 2002c.

PAULANI, L. M. **Brasil delivery**: a política econômica do governo Lula. *Rev Econ Polít*, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 58-73, out./dez. 2003.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza**. Ipea: Planejamento e Políticas Públicas. jan./jun. 1995. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na Arena Eleitoral e partidos fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PÉRES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PÉRES, T. H. A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **CIVITAS – Rev Ciênc Soc**, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 109-126, jan./jun. 2005.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico em la ciencia política contemporánea. **Rev Uruguaya Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, Dic. 2008.

PINHEIRO, V. C. A Experiência Brasileira. In: **Seminário sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina**, Brasília: MPAS, 2001

POCHMANN, M. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro. Relume-Pumará, 1995.

PRZEWORSKI, A. Marxismo e escolha nacional. **Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 3, n. 6, 1988.

QUADAGNO, J. Theories of the welfare state. **Annu Rev Sociol**, Palo Alto, v. 13, p. 109-128, Aug. 1987.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. Trabalhadores, sindicatos e novas áreas industriais no Brasil. In: **Xº Congresso Brasileiro de Sociologia**. Fortaleza, 2001.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **RBCS– Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 39-189, out. 2010.

RODRIGUES, J. J. Um laboratório das relações de trabalho: o ABC paulista dos anos 90. In: **XXV Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu, MG, 2001.

- RODRIGUES, L. M. **Partidos Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.
- ROEMER, J. E. O Marxismo da escolha racional”: algumas questões de método e conteúdo. **Lua Nova -Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 19, p. 23-36, 1989.
- ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **RBCS– Rev Bras Ciênc Soc**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 71-92, jun. 2002.
- SAMUELS, D. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil 1995-2002. **DADOS – Rev Ciênc Soc**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003.
- SAMUELS, D. As bases do petismo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 221-241, out. 2004.
- SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Rev Trib Reg Eleit CE**, Fortaleza, v. 3, n. 4, p.1-28, jan./jun. 2007.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, W. G. **Sessenta e quatro: anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SÁTYRO, N.; G. D.; SCHETTINI, E. M. C. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. In: **35º Encontro Anual da Anpocs**. GT029: Políticas Públicas, 2011.
- SCHMIDT, V. A. Coerência programática e disciplina parlamentar: partidos políticos frente à proposta das organizações sociais. **Rev Sociol Polít**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 211-231, jun. 2011.
- SCHMIDT, V. A. From historical institucionalism to discursive institucionalism: explaining change in comparative political economy. In: **Biannual Meeting of the Council for European Studies**. Chicago, Mar. 2008.
- SILVA, M. O. S. et al. Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, M. O. S. Introdução. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O. S.; GUILHON, M. V. M.; LIMA, V. F. S. A. A focalização fragmentadora e a insuficiência da comunidade solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, S. J.; CORTEZ, R. Interação Sindicato-Governo na Reforma da Previdenciária Brasileira. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

SILVA, S. S. Fundos de pensão e desenvolvimento: governo Lula e o papel do Estado. In: **8º Encontro da ABCP**, 01 a 04/08/2012, Gramado, RS, 2012.

SINGER, A. **O combate à pobreza e suas vítimas**. Rio de Janeiro: Oficina Social. n. 11, 2002

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, n. 85, 2009.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers**. Cambridge/Londres: Harvard University Press, 1995.

SOARES, A.; SANTOS, N. R. Financiamento do Sistema Único de Saúde nos governos FHC, Lula e Dilma. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 18-25, jan./mar. 2014.

SOARES, L. T. R. **Ajuste estrutural e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUZA, M. S. A. A representação da questão social no programa Comunidade Solidária. In: SILVA, M. S. (Org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUZA, M. S. A. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova - Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003.

SPEACK, B. W. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, mar. 2010.

STEPHANES, R. **Reforma da Previdência sem Segredos**. Rio de Janeiro, Record, 1998.

SWAAN, A. **In care of the State:** health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era. Cambridge: Polity Press, 1988.

SZAZI, E. **Terceiro setor:** regulação no Brasil. São Paulo: GIFE/Peirópolis, 2006.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. A retomada da hegemonia americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro:** uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TEIXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S.; MANFREDO, A. O. (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva:** as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma:** dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Textos para Discussão. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

THÉRET, B. A Teoria da regulação e as transformações contemporâneas do sistema internacional dos Estado e da economia mundial. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. S (Orgs.). **Regulação econômica e globalização.** Campinas: UNICAMP, 1998a.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova -Rev Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

THÉRET, B. Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. S. (Orgs.). **Regulação econômica e globalização.** Campinas: UNICAMP, 1998b.

TITMUSS, R. **Social Policy:** an introduction. London: Allen & Unwin, 1974.

TOBALDINI, R. T. C.; SUGUIHIRO, V. T. A desvinculação de recursos da União: DRU e o (des)financiamento da seguridade social brasileira. In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Code 2011.** IPEA: Paraná, 2011.

TROTSKY, L. **Programa de Transição.** São Paulo: O Trabalho, 1998.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/Iuperj/Ucam, 1998.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Pioneira, 1989.

WILENSKI, H. **The Welfare State and Equality:** structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.

WORD BANK. **Averting the old age crisis:** policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press, 1994.

WRIGHT, E. O. Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de la estructura de clases. **Zona Abierta**, España, n. 59/60, p. 17-125, 1992.

YASBEK, M. C. Programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspect**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, abr./jun. 2004.