

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

OLEG ABRAMOV JUNIOR

**AGENDA SOCIAL EM TRANSFORMAÇÃO:
Atores, Instituições e o Estado de Bem-Estar no Brasil Contemporâneo**

JUIZ DE FORA
2009

OLEG ABRAMOV JUNIOR

**AGENDA SOCIAL EM TRANSFORMAÇÃO:
Atores, Instituições e o Estado de Bem-Estar no Brasil Contemporâneo**

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Ciências Sociais
como requisito parcial para obtenção
do título de mestre

Orientador: Professor Dr. Eduardo Salomão Condé.

JUIZ DE FORA
2009

Abramov Junior, Oleg.

Agenda social em transformação : atores, instituições e o estado de
be-estar no Brasil contemporâneo / Oleg Abramov Junior. – 2009.
209 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Universidade Federal
de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

1. Política social - Brasil. 2. Instituições. 3. Terceiro setor. I. Título.

CDU 304(81)

Dedico este trabalho àqueles que nunca me faltaram. Sem vocês nada seria possível, eu não estaria neste mundo e não teria chegado até aqui. Obrigado Oleg e Joana.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor doutor Eduardo Condé pela orientação, a pronta atenção, todo o conhecimento dispensado à elaboração deste trabalho e, principalmente, por ter aceitado me ajudar a navegar nesta nova e fascinante área do conhecimento.

Aos professores que compuseram minha banca examinadora – prof. Dr. Francisco Fonseca e prof. Dr. Ignácio Delgado – minha gratidão pela leitura atenciosa de todas estas páginas e pelas generosas observações que me instigam a, no futuro, dar mais um passo e preencher as lacunas que ficaram neste trabalho.

Agradeço a todo o corpo docente do programa de Mestrado em Ciências Sociais da UFJF, cuja qualidade e competência são inquestionáveis. À professora doutora Helena Motta, eu dedico um agradecimento especial pela confiança, carinho e presente apoio até os últimos instantes do curso.

Ao Chico, por estar sempre disposto a auxiliar pacientemente todos os alunos do Programa, e à Maucha, sem a qual a revisão final deste trabalho jamais teria atingido a qualidade que alcançou.

Agradeço aos companheiros da luta política e aos camaradas da Corrente O Trabalho, em especial ao Beto e ao Juanito, cujas lições precedem qualquer sala de aula.

Sou grato aos amigos e amigas de todas as horas, Andrea, Rafael, Natália, Emerson, Maycon, Luã, Dinali, Diego e os demais companheiros de “Tamburelo”, onde boa parte dos argumentos presentes neste trabalho puderam ser testados nas acaloradas discussões noite adentro.

Aos meus pais sou grato por “tudo”, do teto e pão, à confiança e apoio em todos os momentos, e à minha namorada, Thaís, pela doçura, leituras e paciência.

RESUMO

O presente trabalho tem como pretensão traçar um panorama das condições em que se desenvolveu o processo de construção e transformação das políticas sociais que conformam o Estado de bem-estar no Brasil contemporâneo, com ênfase nas políticas de parceria no combate à pobreza, que foram desenvolvidas a partir da década de noventa.

Para isso, o texto avança em três propósitos: apresentar uma perspectiva de análise das condições que afetam o formato das políticas sociais em sua origem e evolução; com base nesta, demonstrar uma síntese do processo de construção da proteção social no Brasil; e, por fim, aprofundar a análise da agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso, enfatizando sua estratégia de parceria com a sociedade e mercado, o que passa pela observação mais minuciosa da instituição responsável por esta, denominada Programa Comunidade Solidária.

Palavras-chave: Instituições. Atores. Estado de Bem-Estar Social. Política Social no Brasil. Governo FHC. Terceiro Setor. Público Não Estatal. Comunidade Solidária.

ABSTRACT

The present work has as a goal to draw a picture of the conditions under which developed the process of construction and transformation of social politics that shape the welfare state in contemporary Brazil, with emphasis on partnership politics to fight poverty that were developed since the nineties. To do so, it seeks three purposes: to present a perspective of analysis of conditions that affect the shape of social politics in its origin and evolution, show a summary of the construction of social protection in Brazil and, finally, Further analysis of the social program of President Fernando Henrique Cardoso emphasizing his strategy of partnership with the society and the market, which requires a closer look of the institution responsible for this, called the “Community Solidarity Program”.

Key Words: Institution. Actors. Welfare State. Social Politics in Brazil. FHC Government. Non-State Public. Community Solidarity. Third Sector.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 REFERÊNCIAS DE ANÁLISE: ATORES E INSTITUIÇÕES	11
2.1 Atores	11
2.1.1 Indivíduo, Classe e Estrato Social	11
2.1.2 Conclusão parcial: atores	18
2.2 Instituições	20
2.2.1 Estado Capitalista na perspectiva derivada do marxismo	20
2.2.2 O Estado capitalista na perspectiva institucionalista	31
2.2.3 Economia Capitalista: interação, produção e circulação	34
2.2.4 Conclusão parcial: instituições	37
2.3 O pessoal do Estado, seu poder de agenda e limitações institucionais	41
3 UM MODELO TEÓRICO PARA ANÁLISE DE REGIMES DE <i>WELFARE</i>	47
3.1 Políticas Sociais e <i>Welfare State</i>	47
3.2 Uma síntese do debate teórico em torno do <i>Welfare State</i>	51
3.3 Interações de Atores e Regimes de <i>Welfare State</i>	56
3.4 Uma base teórica para a análise dos regimes de <i>Welfare State</i>	60
4 BRASIL: UM ESTADO DE BEM-ESTAR EM CONSTRUÇÃO	73
4.1 As Instituições Brasileiras	73
4.2 O <i>Welfare</i> brasileiro: das origens à década de quarenta	75
4.3 A evolução no interlúdio democrático	81
4.3.1 Aplicação do modelo	88
4.4 Período Militar	91
4.4.1 Aplicação do modelo	98
4.5 Anos 80 no Brasil	100
4.5.1 Aplicação do modelo	108
5 A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC EM CONTEXTO	114
5.1 A elaboração do consenso	114
5.2 O Consenso no Brasil	118

5.3 O Governo FHC: <i>Governance</i>, ortodoxia econômica e privatização	120
5.4 A reforma gerencial do estado	125
5.5 Os Atores em Contexto	129
5.6 A Agenda Social no governo FHC	133
5.6.1 A Crise financeira e reforma da previdência	136
5.6.2 Descentralização	137
5.6.3 Precarização através do corte de recursos	138
5.6.4 Focalização	139
5.6.5 Mercantilização	141
5.7 Aplicação do modelo	142
6 A ESTRATÉGIA DE PARCERIA NA AGENDA SOCIAL	148
6.1 Legado anterior e armação institucional do Comunidade Solidária	149
6.2 Os quatro pressupostos do Comunidade Solidária	154
6.2.1 A harmonia social	154
6.2.2 Existência do “terceiro setor”	155
6.2.3 Negação do Estado e ressalvas ao mercado	156
6.2.4 Sociedade civil como <i>locus</i>	157
6.3 Uma base teórica para o Comunidade Solidária	158
6.3.1 Visões sobre a Sociedade civil	158
6.3.2 Harmonia social e Estado: o pensamento de Tocqueville e Habermans	160
6.3.3 Elementos teóricos da sociedade civil solidária em oposição ao Estado	163
6.4 O desenvolvimento do setor público não estatal como fim	166
6.4.1 O terceiro setor à primeira vista	167
6.4.2 As controvérsias	168
6.4.3 O real por trás da expressão	173
6.5 A ação do Comunidade Solidária na construção do público não estatal	179
6.6 As críticas ao Comunidade Solidária	183
6.7 A falência da estratégia de parceria	186
6.8 Em síntese	188
7 CONCLUSÃO	190
REFERÊNCIAS	198

1 - INTRODUÇÃO

O Brasil chegou ao século XXI ainda confrontado a graves dilemas relacionados à fome e à pobreza. Os indicadores internacionais apontam dados alarmantes sobre a miséria em todo o mundo. O Banco Mundial¹ divulgou que, em 2008, uma a cada quatro pessoas viviam com menos de US\$1,25 nos países classificados como “em desenvolvimento”, o que representava cerca de 1,4 bilhão de seres humanos vivendo na pobreza. Embora as políticas sociais não sejam capazes de resolver definitivamente os problemas produzidos pela exploração capitalista, emergem como forma de amenizar o sofrimento de milhares.

O campo de estudos das políticas sociais liga-se a diversas áreas do conhecimento: Administração Pública, Direito, Economia, dentre outras. Na Ciência Política, por exemplo, constitui-se em um dos temas de reflexão mais frequentados. Exatamente por isso, existe uma interminável miríade de teorias, metodologias e finalidades que se relacionam a sua análise. Os estudos sobre tais políticas no Brasil é objetivo recorrente em programas de pós-graduação em todo o País. Ainda assim, este trabalho buscará enfrentar o desafio de revisitar o tema e, na medida do possível, não pecar pela repetição enfadonha ou abordar objetos já esgotados. Para tanto, buscar-se-á iniciar lançando luz para um novo tipo de abordagem teórica e concluir enfocando um objeto ainda relativamente pouco estudado: a agenda governamental, baseada em parceria público-privada na área social.

O objetivo central deste trabalho é analisar os aspectos contextuais que condicionam a agenda social no Brasil ao longo do tempo e que afetam a produção de um determinado regime de bem-estar específico. Partindo deste, desdobram-se três outros propósitos concomitantes e interdependentes. O primeiro é sugerir um modelo para análise do formato, origem e transformação das políticas sociais que conformam um dado regime de *welfare* singular; o segundo é a verificação horizontal da dinâmica relacionada ao processo de construção do Estado de bem-estar brasileiro; e o terceiro é a análise vertical da agenda social produzida no governo Fernando Henrique Cardoso, concentrando atenção no aspecto relacionado à estratégia de combate à fome e à pobreza.

¹ Dado extraído do site do Banco Mundial:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>. Acessado em 16/08/09.

Ressaltando o último propósito e avaliando que as principais medidas adotadas pelo governo do PSDB apontavam para uma predileção ao mercado, alguns questionamentos tornam-se relevantes: como as metas gerais do governo FHC afetaram a elaboração da agenda social? Como esse governo conduziu as políticas sociais já existentes? Em relação às novas políticas, qual seria seu formato?

Essa última pergunta leva ao encontro do Programa Comunidade Solidária, que possuía evidente centralidade na engenharia institucional do governo FHC e apresentava como sendo sua função comandar a elaboração e implementação de uma estratégia inédita de combate à fome e à miséria: a parceria. Partindo daí surgem novas questões: qual é a verdadeira face da estratégia buscada pelo Programa Comunidade Solidária? Quais eram os pressupostos que orientaram sua ação, base teórica e objetivos concretos? Qual foi o impacto real da opção pela parceria e seu legado futuro?

Para responder satisfatoriamente aos desafios propostos e às questões levantadas, o presente trabalho encontra-se organizado da seguinte maneira: no capítulo 1, serão apresentados alguns pressupostos, caracterizando categorias que serão empregadas ao longo do trabalho, são elas, em particular, os “atores” e as “instituições”; no capítulo 2, após uma breve jornada pela história, conceitos e teorias relacionadas ao Estado de bem-estar social, determina-se a linha interpretativa a ser seguida e as variáveis que serão analisadas nos capítulos subsequentes; no capítulo 3, será feito um breve histórico do processo de construção do aparato de proteção social no Brasil, tendo como base o suporte teórico elaborado; no capítulo 4, será analisado o governo FHC, a conjuntura nacional e internacional, na qual se inserem suas metas nos campos econômico e político-administrativo, medidas concretas adotadas e o perfil de política social que busca; e, por fim, no capítulo 5, serão analisados os aspectos da agenda social, que são particulares ao governo FHC, com ênfase na estratégia de parceria, desenvolvida, prioritariamente, pelo Programa Comunidade Solidária.

CAPÍTULO 1

2 – REFERÊNCIAS DE ANÁLISE: ATORES E INSTITUIÇÕES

Para iniciar o presente trabalho, parte-se da necessidade de delimitar uma noção de teia social que incorpore certo elenco de atores, para daí circunscrever uma determinada definição de Estado capitalista, avaliando os tipos de interações possíveis entre as instituições políticas e econômicas, bem como suas relações com as articulações sociais. Esta é a tarefa que se buscará realizar a seguir.

2.1 – Atores

2.1.1 - Indivíduo, Classe e Estrato Social

No que concerne ao tema “atores” enquanto sujeitos da ação social, considera-se três categorias: o indivíduo, a classe e o estrato social. Como 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.

Seguindo Przeworski (1988), considera-se imprecisa a perspectiva que busca basear toda a teoria social nas ações dos indivíduos, pois isso gera uma tendência a distanciar – e até negar – qualquer perspectiva que suponha a existência de um nível coletivo de ação e consciência. Entretanto, se se evita o reducionismo impetrado pelo individualismo metodológico, a categoria “indivíduo” enquanto sujeito capaz de oferecer os microfundamentos das interpretações macroteóricas possui consistência (LEVINE, SOBER e WRIGHT: 1989).

Conforme será visto, as abordagens da teoria dos jogos, da interação estratégica e do marxismo de escolha racional² têm como mérito estabelecer que a ação individual seja explicada no âmbito de cada conjunto de condicionamentos externos. As preferências que

² Que se baseiam na “ênfase bem informada da utilização guiada pelo interesse próprio com ajustamentos instantâneos do equilíbrio” (PRZEWORSKI: 1988, 6).

orientam a ação dos indivíduos são alteradas em cada contexto; elas têm a ver com a racionalidade e a posição que cada elemento singular ocupa na sociedade. Uma dessas posições, estruturalmente constituídas, é a de classe social, partindo do suposto marxiano de que as pessoas, primeiro, devem alimentar-se para, somente a partir daí, pensar e fazer história³. Essa é uma categoria fundamental, pois agrupa indivíduos em posições relacionadas aos meios de produção, independentemente de sua vontade, que condicionam suas chances de vida. Como aponta Elster (1986), não basta “estar” operário se o sujeito for membro de uma família rica; para “ser” operário, ele não pode ter outra opção senão vender sua força de trabalho. Assim, como membro de uma classe, o indivíduo tem determinado seus limites de renda e 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 e coletivas.

Ricardo Antunes (2000) afirma que o indivíduo é a expressão da singularidade, ao passo que o gênero humano é uma dimensão de universalidade. Neste caso, a classe é a mediação que particulariza os seres sociais que vivenciam condições de similitude em sua existência concreta no mundo da produção. A consciência de uma classe é, pois, uma articulação complexa, comportando identidades e heterogeneidades, entre singularidades que vivem uma situação particular.

Já Wright (*apud* SANTOS: 2002) define o fenômeno “classe” como sendo um conjunto de localizações estáveis e estruturalmente determinadas nas relações produtivas, que, por isso, diz respeito a relações de propriedade geradoras de exploração. Dessa forma, é caracterizado por antagonismos, em que o benefício de um grupo envolve, necessariamente, privações de outro; o que leva a considerá-lo como um fenômeno relacional e antagonístico.

A estrutura de classe envolve a relação existente entre a exploração e os interesses materiais. Ela é um tipo de rede complexa de relações sociais que determina o acesso a recursos produtivos básicos e molda interesses materiais. Além disso, pode ser apresentada como uma matriz multidimensional de localizações, determinadas pela distribuição de ativos geradores de exploração. Paralelamente, quem possui uma posição privilegiada nas relações de propriedade e exploração também é capaz de exercer a dominação. Portanto, classe se relaciona com o explorar e o dominar, sendo que o conceito do primeiro refere-se à

³ Tal como se encontra na Ideologia Alemã (1980).

apropriação de riqueza, gerada pelo trabalho de outro, e o conceito do segundo tem a ver com os direitos de propriedade que permitem o controle do trabalhador nas relações sociais de produção. Dessa maneira, as relações de classes podem ser tidas como a unidade das relações de exploração e dominação, pois, nas palavras do autor, “dominação sem apropriação e apropriação sem dominação não constituem relações de classes” (SANTOS: 2002, 42)⁴.

Partindo das posições ocupadas em termos da unidade exploração/dominação, Erik Olin Wright (2005) distingue duas classes sociais elementares sendo que, em uma delas, os capitalistas se encontram divididos em dois grupos e, na outra, ficam os trabalhadores. Segundo ele, no capitalismo contemporâneo, as três dimensões elementares de dominação e exploração nas relações produtivas e seus respectivos agentes são: capital monetário, que se vincula ao investimento e acumulação, cujo agente é o banqueiro; o capital fixo, que se relaciona com os meios de produção, propriamente ditos, cujo agente é o empresário; e o trabalho, que se liga à atividade produtiva, cujo agente é o operário.

Poulantzas (2000), como Wright, percebe fraturas no meio burguês e, na tentativa de sistematizar e conceituar as cisões internas da classe capitalista, elabora a categoria “frações de classe”. Para o autor, a burguesia não compartilha da mesma consciência ou demanda políticas necessariamente iguais. Com essa perspectiva, ele identifica duas frações elementares: um grupo de capitalistas envolvidos com o grande capital internacional e outra fração mais autônoma em relação a este. Sendo que ambas podem ainda se submeter a múltiplas subdivisões endógenas.

Peter Gourevitch (1986), ao analisar três crises mundiais do capitalismo (1873, 1929 e 1973) sugere que as políticas econômicas variam de acordo com as coalizões entre atores variados. Dessa forma, segue apresentando múltiplas configurações de grupos capitalistas que possuem interesses diversos: empresariado cujos negócios se encontram “voltados para dentro” e “fora” do mercado nacional, dentre outros, como banqueiros e grandes e pequenos fazendeiros.

⁴Em Elster (1986), um critério plausível para a definição de classe é o “comportamento de mercado”: os membros de uma classe devem adotar um mesmo comportamento de mercado se quiserem fazer o melhor uso possível daquilo que possuem. Assim, comportamento gerado pela dotação torna-se critério de classe, e certo tipo e quantidade de propriedade gera um comportamento singular.

Já Ricardo Antunes (2000) tenta resolver o problema da segmentação no mundo do trabalho ao cunhar a expressão “classe que vive do trabalho”, que, embora possua o mérito da iniciativa de restaurar o protagonismo do labor em meio à turbulência das inovações tecnológicas, não consegue responder de maneira eficaz à questão.

Por sua vez, Valéria Marques Lobo (2005), ao examinar o lugar que as demandas por políticas sociais ocuparam na pauta sindical brasileira no decorrer da segunda metade do século XX, demonstra contrastes nos níveis material e mental existentes entre trabalhadores que são enquadrados na formalidade e aqueles que permaneceram à margem da acumulação capitalista. De acordo com a autora, é possível verificar que a solidariedade entre os que estão “dentro” e “fora” do mercado formal de trabalho não é uma condição prévia.

Aos olhos do capital, do Estado e até de relevante parcela dos próprios trabalhadores, aqueles que não se encontram empregados podem transfigurar-se em “massa marginal”, excluídas do direito à cidadania social. E mesmo quando esse grupo passa a conformar um contingente que é ciclicamente expelido e reintegrado ao processo de acumulação capitalista – fato que resulta da modernização do país –, de maneira geral, não é possível identificá-los como um grupo autêntico, dotado de meios próprios de ação coletiva. Um exemplo da inexistência de uma solidariedade prévia entre trabalhadores é demonstrado por Santos (1994) ao abordar a luta de certas categorias para manter seu precário aparato de proteção social no Brasil das primeiras décadas do século XX em contraste à proposta governamental que poderia instituir um regime mais universalista de proteção. Conclui-se que a solidariedade interna à classe é um objetivo alcançável, no entanto depende de articulações que se operem também no nível mental dos agentes.

Além de identificar três variações elementares, o conceito de classe, na leitura wrightiana, também contém uma multiplicidade de variáveis, nas quais os gerentes, profissionais liberais e autônomos podem aparecer diferenciados dos capitalistas e trabalhadores. No capítulo I do livro “Estruturas e Posições de Classe no Brasil” (2002), José Alcides Figueiredo Santos expõe que, ao elaborar seu mapa de classes, Wright cria um novo critério para identificar as propriedades singulares e a específica posição social ocupada pela classe média. Para ele, indivíduos podem, ao mesmo tempo, partilhar características relacionadas a duas classes sociais distintas, uma vez que, por exemplo, um ativo produtivo específico é o de organização, vinculado diretamente à capacidade de decisão.

Os níveis de autoridade que coordenam a divisão técnica do trabalho estabelecem relações particulares entre trabalhadores que ocupam posições diferenciadas na cadeia de comando. Os gerentes e supervisores são trabalhadores assalariados e, portanto, explorados. Por outro lado, possuem uma posição delegada pelo capitalista que lhes confere autoridade e remuneração superior⁵. Essa posição de classe intermediária é o que Wright chama de classe média. Assim, o gerente seria uma espécie de trabalhador diferente, pois, ao mesmo tempo em que é explorado, explora. Outros grupos, que também se enquadram na classe média, são compostos por aqueles que detêm a posse de aptidões específicas e os que se tornam especialistas. Dessa forma, qualificação, perícia e talento pessoal com ou sem certificação⁶, ao se pressupor escassez, designam um ativo incorporado na força de trabalho, que aumenta o poder nas relações de mercado e no processo de trabalho (SANTOS: 2002).

Então, conclui-se com Wright, Gourevitch e Lobo que, em condições capitalistas, existem duas classes elementares, subdivididas em “subgrupos” ou “frações”, e uma classe média, portadora de características singulares. Já entre os capitalistas, destacam-se três frações: uma ligada estreitamente ao capital financeiro, outra ao capital multinacional e a terceira ao capital nacional, cujos comportamentos de mercado podem variar na ênfase “para fora” ou “para dentro” do espaço nacional, em coerência com os interesses imediatos derivados de seus negócios. A classe trabalhadora, por sua vez, tem como parcela mais relevante aquela em que os trabalhadores possuem capacidade de organizar-se e produzir ação coletiva, em destaque os operários industriais.

Em seu nível mental, as classes podem ser observadas em termos de um mapa estrutural de interesses materiais compartilhados, que gera agrupamentos de indivíduos que se orientam em estratégias comuns, visando o bem-estar (SANTOS: 2002). Assim “classe” também se refere à possibilidade de consciência e ação coletiva comuns.

“A consciência de classe corresponde àqueles aspectos da consciência que possuem um conteúdo distintivo de classe que conforma as escolhas intencionais” (WRIGHT *apud* SANTOS: 2002, 54). Aqui, as duas premissas que envolvem o nível da mentalidade de classe são: os interesses materiais, derivados da posição que cada membro ocupa nas

⁵ Nas palavras de Santos, “os gerentes estariam em uma espécie de confluência das relações de dominação e exploração”.

⁶ Em uma sociedade meritocrática, há a valorização das credenciais que se tornam fundamentais na diferenciação social. Mais a respeito ver SCALON, M. C. e CANO (2005).

estruturas de classe, e o fato da experiência que molda a consciência ser sempre organizada socialmente.

Na ligação entre a dimensão individual e coletiva da consciência, Wright considera que os membros de uma classe fazem suas escolhas enquanto elementos que se encontram inseridos em relações estruturadas com outras escolhas e ações individuais (2002, 55). De maneira semelhante, o marxismo de escolha racional supõe que os atores escolhem sabendo que outros também fazem escolhas, de forma que todos consideram as opções adotadas pelos demais (LEVINE, SOBER e WRIGHT: 1989). Portanto, nenhuma classe pode ser analisada isoladamente, o que demonstra que a organização dos trabalhadores e dos capitalistas considera a ação e associação da outra classe.

Essa condição relacional externa é um fator que contribui para a superação do isolamento individual dentro de uma classe. Por exemplo, se a classe trabalhadora se encontrar fortemente organizada, os capitalistas provavelmente perceberão que estão sob ameaça e, portanto, tenderão a compreender a necessidade de associar-se. Da mesma forma, ainda que um trabalhador veja no outro um oponente na competição pelo posto de trabalho, ele se encontra nas relações de produção em uma situação de conflito permanente com o capitalista, o que gera proximidade com outros trabalhadores.

O problema da “consciência e ação de classe” é abordado por Elster (1986) segundo a mesma perspectiva da escolha racional. Uma das maneiras de compreender por que os membros de uma classe optam por estratégias cooperativas é investigando condições subjetivas, tais como a informação e a motivação que conduzirão esses membros a unificar-se em defesa do grupo econômico ao qual pertencem. Ou seja, os membros da classe optam em agir mutuamente por perceberem que todos compartilham de um destino comum. Esta cooperação pode ser potencializada por diferentes razões: por já cooperarem na esperança de reciprocidade ou temor à retaliação em interesses futuros; por meio da transformação da psicologia individual, incorporando a ela sentimentos de solidariedade, altruísmo ou justiça; ou simplesmente, porque os indivíduos que a compõem agem racionalmente.

Ainda seguindo Elster (*apud* LEVINE, SOBER e WRIGHT: 1989), o que dificulta ou facilita a ação coletiva dos membros de uma classe são as condições que impedem ou ajudam na formação da consciência de classe dos indivíduos. Valendo-se da teoria dos jogos, o autor demonstra que o processo de formação de tal consciência passa ou não pela resolução do “problema do carona”, que consiste na motivação dos indivíduos em buscar

agir no sentido de conquistar bens coletivos mesmo percebendo que sua participação não é necessária. Como egoístas, os trabalhadores buscarão pegar “carona” no sacrifício dos outros, mas, se houver confiança de que todos irão cooperar, é possível que a preferência mude e todos resolvam participar da ação coletiva.

Mesmo supondo que não haja altruísmo, como demonstrado acima no exemplo de Santos (1994), e que as pessoas sejam movidas, exclusivamente, por seu autointeresse, ainda assim a ação coletiva é uma possibilidade plausível, uma vez que os membros de uma classe podem começar competindo uns com os outros até chegar o momento em que compreendem que isso os impede de alcançar seus interesses individuais – tais como renda ou lucro, por exemplo. É a partir daí que esses indivíduos são chamados a organizar-se para, em conjunto, buscar maximizar seus interesses. Nesse caso, o interesse individual é associado ao do grupo, o que gera cooperação (PRZEWORSKI: 1988).

A fim de alcançar o que Elster (*apud* LEVINE, SOBER e WRIGHT: 1989) chama de “altruísmo condicional”, os membros da classe dependem de fatores externos, pois tendo a sua frente possibilidades variáveis surge a pergunta: o que leva o trabalhador a optar por se envolver em uma ação coletiva no lugar de concorrer com seus pares? Segundo Przeworski (1988), os sindicatos e partidos identificados com a classe laboriosa possuem a tarefa central de ser capaz de convencer, orientar e disciplinar seus membros para que optem por colaborar uns com os outros ao invés de competir. As organizações de classe são, portanto, centrais no processo de afirmação da identidade da classe trabalhadora e sua ação coletiva.

Na contramão das potencialidades que foram expostas até aqui, sabe-se da existência de muitas críticas ao emprego da categoria classe social. Na perspectiva adotada, tais derivam de determinadas conotações empregadas no passado que buscavam conceder-lhe o *status* de fundamento único das relações sociais, no entanto compreende-se que não é bem assim. Isso pode ser observado no exemplo de Przeworski (1988 e 1989) do comportamento eleitoral, no qual se verifica que a identidade individual não se limita à posição de classe, pois o mesmo indivíduo pode votar ora como operário, ora como católico, ora como mulher etc.

Como dito anteriormente, para ter correspondência com a realidade, “classe” deve ser associada a outras categorias e fatores explicativos. Uma situação exemplar é a relação que possui com formas múltiplas de desigualdade, uma vez que ela não é o único fator, mas

“um” elemento importante. Como condicionante, organiza estruturas de desigualdade de renda que acabam exercendo influência em outras formas não capitalistas de exploração (SANTOS: 2005 e 2008). Dessa maneira, “classe” ajuda a responder por que existem assimetrias nas relações raciais. Mas, veja-se que, se relacionada com outras discriminações, ela pode não se apresentar de maneira tão vigorosa. Isto é o que tem demonstrado alguns estudos sobre as desigualdades de gênero, como se pode verificar no trabalho de José Alcides Figueiredo Santos, “Classe Social e Desigualdade de Gênero no Brasil” (2008).

De qualquer maneira, ainda que “classe” não responda a todos os questionamentos relacionados a desigualdades, opções eleitorais e até consciência e ação, segue sendo uma categoria central de modo que, incorporando os dados acima expostos, conforma-se um emprego singular desse conceito no presente trabalho como será demonstrado posteriormente. Aqui, “classe social” responde como os indivíduos se encontram agrupados socialmente no modo de produção capitalista, circunscreve – sem determinar – as possibilidades de escolha e ação, assim como também demarca as fraturas de segmentos, que podem parecer próximos, e as coalizões entre grupos distintos.

2.1.2 - Conclusão parcial: atores

O indivíduo possui consciência, faz escolhas e elege rotas de ação; suas opções no mundo tendem a ser racionais. Como seres que buscam maximizar interesses, o indivíduo visa escolher aquilo que lhe pareça o melhor, o que o aproxima de seu objetivo individual, podendo envolver um bem-estar egoísta ou coletivo. No entanto, a razão está sujeita à “contaminação” por elementos vinculados à posição social, tradição, hábitos, cultura e crenças; de forma que os indivíduos são levados a escolher aquilo que percebem como sendo o melhor, sem que necessariamente o seja.

Além disso, fazem escolhas limitadas, uma vez que não são confrontados a todas as opções possíveis, mas apenas àquelas que se encontram ao seu alcance. Essas escolhas, feitas para si e/ou para outros indivíduos próximos, não são realizadas da mesma maneira, pois além de serem um produto singular de certa trajetória de vida, também se encontram alocadas em determinada posição na sociedade. A opção resulta, portanto, da unidade da história individual e de sua posição na sociedade.

Sabendo que a relação que o indivíduo possui com os meios de produção determina sua renda, que, nas condições capitalistas, é o pressuposto da sobrevivência e bem-estar,

classe torna-se uma categoria de relevante importância para a compreensão da consciência e ação coletivas. Ela constitui-se em agrupamento de indivíduos em uma específica posição estrutural, que detém chances de vida comuns e que percebem diante de si certo número de opções a escolher.

Assim, diante dos membros de uma classe, cria-se um leque comum de opções; frente a este universo limitado, cada qual pode escolher livremente, sem que as possibilidades de escolha de uma classe sejam as mesmas de outra. Por exemplo: apenas o capitalista pode ter diante de si as opções de investir ou não capitais em um empreendimento arriscado; dentro da cadeia de trabalho, apenas os gerentes podem optar em demitir outro trabalhador.

Não existe uma consciência de classe *a priori* que conduza inexoravelmente a ação coletiva, mesmo porque há diversas condicionantes materiais e mentais que formam a identidade individual (sexo, cor, religião, etnia etc), porém, ainda assim, ela é um nível alcançável. Uma vez que cada um, no interior de determinada posição de classe, está, simultaneamente, inserido em uma cadeia de influências (a multidão, a liderança, crenças pessoais), as opções adotadas podem ou não contribuir para a ação coletiva. Tudo depende das condições em que essas opções serão apresentadas aos membros da classe. Por exemplo, se em certa categoria profissional existe uma cumplicidade entre os pares trabalhadores, que percebem possibilidade de ganhos materiais ao deflagrar uma greve e têm confiança de que a retaliação seja improvável, o curso de ação de cada indivíduo, provavelmente, conduzirá à ação coletiva. Porém, em outra categoria, se os membros da classe percebem-se fragilizados e identificam a probabilidade concreta de serem demitidos sem que possam alcançar ganhos reais na deflagração de uma greve, a possibilidade de que ocorra uma ação coletiva é bem menor.

Dentro de uma classe é alta a possibilidade de se alcançar um nível mental comum, uma vez que ela determina sua realidade material. Por isso, o indivíduo tende a aproximar-se daqueles que podem colaborar para a melhoria de suas próprias condições. Ou seja, é a percepção de que o bem-estar individual depende do coletivo que produz um nível de consciência comum aos membros de uma mesma classe.

Um outro fator é a dimensão relacional da classe, uma vez que, além de perceberem o destino comum que abarca os indivíduos da mesma classe, eles vivem em oposição aos membros de outra. Também por oposição, os lados contrários desenvolvem laços de

proximidade com indivíduos que ocupam a mesma posição na relação com os meios de produção e dominação. Por exemplo, por mais que os capitalistas concorram entre si, ao perceberem que um levante revolucionário pode ameaçar seus interesses comuns, eles tenderão a aproximar-se; da mesma forma que os trabalhadores ao defrontarem-se com uma redução coletiva de salários tenderão a juntar-se para resistir à decisão patronal. Todavia, nada disso acontece sem declives e assimetrias.

Além dos complicadores no nível das relações e motivações individuais, já apontados pelos teóricos da escolha racional, tais como o dilema do carona e do prisioneiro, a consciência e a ação coletiva também enfrentam seus dilemas. Estes relacionados às especificidades de cada classe, do nível mental de seus membros, da forma como se relaciona com outras classes e do contexto externo a suas lutas, onde as organizações (sindicatos e partidos em particular) ocupam um lugar de destaque.

2.2 – Instituições

Ainda que seja também objeto de disputa entre atores, geralmente as políticas públicas são propostas pelo Estado, de maneira que se torna premente buscar compreender seu papel e capacidade de ação. Este tema é uma fonte de intermináveis controvérsias: o que se entende por Estado capitalista? Seria ele autônomo? Como se dá sua relação com a economia capitalista? Ele é quem impõe a agenda à sociedade ou o inverso? Ele determina, é determinado ou há equilíbrio?

Essas são algumas questões sobre as quais se buscará avançar nas próximas páginas. O objetivo não poderia ser esgotar as divergências, mas elencar traços que capacite demarcar certa concepção de Estado.

2.2.1 - Estado Capitalista na perspectiva derivada do marxismo

Marx não elaborou uma única versão para explicar o Estado capitalista. Primeiramente, na juventude, discorda da perspectiva que o define como entidade voltada à materialização do bem comum, avaliando que na verdade seria uma abstração da realidade material conflituosa. 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, torna-se uma derivação superestrutural, instrumentalizada como aparelho de dominação, cuja função é assegurar os interesses comuns de toda burguesia. A terceira

versão é a denominada “teoria do Estado capitalista em particular”, que aparece no momento em que Marx analisa a França de Bonaparte III. As especificidades histórico-conjunturais complexificam a esta versão, o que autoriza o campo político a gozar de uma relativa autonomia em relação à base material de onde emerge o conflito de classes. Já a quarta e última, que pode ser denominada de “teoria do Estado em transformação”, é onde o Estado capitalista passa a ser retratado por Marx como impulsionador de políticas reguladoras no campo social, ainda que se isente de intervir na economia. Nessa perspectiva, emerge a possibilidade de que o fenômeno não seria apenas um aparelho coercitivo, mas algo mais complexo que só alcançaria o auge de sua sofisticação muito mais tarde (ABRAMOV J.: 2008).

No texto “O Estado e a Revolução” (1977), Lênin, em proximidade com a teoria marxiana do “Estado capitalista em geral”, compreende o aparato estatal como sendo um instrumento da burguesia para manter sua posição de dominação e exploração no conflito com a classe operária. Portanto, na luta de classes, possuiria a função de reprimir os trabalhadores através da coerção física. Pode-se dizer que Marx se aproxima, consideravelmente, de Lênin pelo fato da teoria do Estado não ser, em geral, a preocupação central, mas uma derivação da análise da luta de classes. Além disso, ambos estão posicionados em locais e momentos onde o Estado ainda não era muito mais que “quartel general” que comandava os meios de violência (COUTINHO: 1989).

Diferentemente, Gramsci é um autor marxista que observa o fenômeno sob outro prisma, derivado da conjuntura em que viveu. Elabora, em meio à construção de diversas categorias, tais como hegemonia, bloco no poder e revolução passiva, a teoria do “Estado ampliado” (GRAMSCI: 2007 e COUTINHO: 1989), que associa ao núcleo estatal – ou Estado repressivo –, já apresentado por Lênin, estruturas voltadas à construção do consentimento, na forma de uma “trama privada”. A finalidade seria instituir uma ideologia capaz de circunscrever a dominação. Dessa forma, o Estado passaria a ser, ao mesmo tempo, sociedade política, formada pelos mecanismos através dos quais a classe dominante mantém o monopólio da repressão, e sociedade civil, composta pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou manutenção de estruturas ideológicas inibidoras de conflitos, como o sistema escolar, igrejas e partidos. Esse autor desenvolve outra dimensão para a análise do fenômeno que agora passa a ser interpretado de maneira mais multifacetada.

Nos anos sessenta e setenta do século passado, uma das propostas de teoria de Estado mais influentes no campo marxista foi a de Poulantzas, sendo que Carnoy (1990) afirma existir duas fases bem distintas em sua obra. Na primeira delas, há uma forte influência de Louis Althusser e, por isso, possui traços marcadamente estruturalistas. Mais tarde, a partir da obra “Classes e Capitalismo Contemporâneo”, o autor começa a abandonar o estruturalismo 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 – unificador de uns e alijador de outros. Já no livro “O Estado, o Poder, o Socialismo” (2000), Poulantzas produz a versão definitiva de sua obra política. Ultrapassa o marxismo ortodoxo ao afirmar que o Estado não seria mero “reflexo superestrutural” da base econômica material, mas um conjunto de aparelhos portadores de materialidade e racionalidade próprias.

Nessa versão, ele enxerga um Estado dividido em duas partes integradas, sendo de um lado composto por aquilo que chama de “ossatura institucional” ou núcleo técnico e, de outro, por um invólucro de classe. Ou seja, o Estado possui duas dimensões, ao mesmo tempo em que conserva sua parte vital, separada das classes e lutas, é “colonizado” por meio de estruturas que garantem a 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 maneira semelhante com a luta de classes. A economia não é tida como fechada e autorreproduzível, como afirmava a tese clássica de Marx⁷; na realidade, o Estado sempre interveio nas relações de produção. Em sua visão, de uma maneira ou de outra, 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 empresários ou entre capitalistas e trabalhadores. O capitalismo, segundo Poulantzas (2000), não separa ou aproxima as dimensões política e econômica, mas cria novos espaços de articulação entre ambas. E, na medida em que o capitalismo se expandiu, a presença do Estado na economia foi-se

⁷ Que é, neste aspecto em particular, notoriamente, influenciado pela Escola Clássica da Economia Política Inglesa.

alterando em cada momento e lugar e, em geral, avançou de um estágio liberal em direção ao intervencionismo.

Detalhando a análise das instituições que compõem o Estado Capitalista, 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, associando este último ao poder. Assim, cabe ao Estado – que é de certa forma sua derivação – consolidá-la e reproduzi-la, incorporando a ciência aos seus mecanismos, investindo na produção de conhecimento, cooptando peritos etc. Através do sistema jurídico, articulado a sua ideologia política, o Estado capitalista formaliza a individualização gerada pelo mercado competitivo. Formalmente, as pessoas passam a ser tratadas como indivíduos, e não membros de classe, cabendo ao Estado reunificá-las, posicionando-se como representante dos interesses coletivos dos membros da sociedade que competem entre si. Essa coesão e normatização legal, que permitem e impulsionam a reprodução das relações capitalistas (contratos, regras de relações de trabalho, currículos escolares etc), são garantidas pelo direito que, ao estabelecer as normas de conflito, desloca, como dito, a luta de classes da arena econômica para a política. E, por fim, compete à nação contribuir na uniformização social ao separar os indivíduos das lutas reais através de 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, também são diferenciados por leis e uma série de regras, tradições e valores que emanam da classe dominante (POULANTZAS: 2000). É deste modo 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 ter condições de reunir forças para alcançar o poder político.

O Estado não se apresenta acima da luta de classes, ele e suas instituições são frutos desta. Através 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 por seu controle (POULANTZAS: 2001 e CARNOY: 1990).

Contemporâneo a Poulantzas, Clauss Offe se dedica a buscar esclarecer as características específicas do Estado contemporâneo nas condições do capitalismo avançado. Segundo Carnoy (1990), sua meta consiste em criar meios que sejam voltados à solução dos problemas gerados no processo de acumulação.

O capitalismo apresenta uma tendência à desmercantilização, ou seja, com o avanço desse modo de produção, a forma mercadoria deixa de reinar sobre as relações sociais devido ao desenvolvimento de mecanismos não mercantis, tais como os monopólios e os bens públicos. Com esse processo, a acumulação é prejudicada e a legitimidade sofre questionamentos. Daí, Offe (e ROUNGE: 1984) argumenta que a função moderna do Estado capitalista é produzir políticas de “remercadorização administrativa” com a finalidade de preservar sua própria sobrevivência.

Para o autor, o Estado capitalista possui quatro características elementares: o fato de não ter condições de engajar-se diretamente em todos os ramos da produção; extrair recursos de uma economia gestada por atores privados e dirigida segundo uma racionalidade também privada; depender de recursos extraídos da acumulação burguesa; e, por não possuir fontes próprias de poder, ser lançado à ininterrupta tarefa de buscar a legitimidade por meios diversos (OFFE e ROUNGE: 1984).

Offe e Rounge (1984) não acreditam, diferentemente de Lênin, que o Estado seja dirigido pela classe dominante e nem por suas frações. Aqui não existe um interesse externo que oriente sua ação. Segundo o autor, as políticas públicas estatais são geradas a partir da perseguição de seu autointeresse, o que explica a afinidade entre as ambições capitalistas e a ação estatal.

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 para poder transferir, na forma de impostos diretos e indiretos, parte 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, o interesse imediato (e

até supremo) 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 por meio de políticas que não são enfocadas no processo de acumulação, mas, ao contrário, no bem-estar das maiorias; de forma que, junto à preocupação com a manutenção da acumulação capitalista, o autointeresse da administração estatal leva a busca incessante pela legitimação (OFFE e ROUNGE: 1984).

Na versão de Offe e Rounge (1984), a associação existente entre o capitalismo e o Estado não se dá por meio do controle direto de uma classe, mas através de uma dependência institucional do segundo com o primeiro. É pela necessidade de garantir a sua preservação que os detentores do poder de Estado são levados 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 outra série de condicionantes ligadas a demandas sociais, as quais, se não atendidas, geram uma crise de legitimidade. Eis, portanto, as duas funções do Estado em Offe e Rounge: preservar a acumulação e garantir a legitimidade. Funções essas que se deparam a um impasse insolúvel no julgamento dos autores⁸.

Muito próximas a Offe estão as considerações de Jon Elster e as teorias denominadas por Adan Przeworski (1995) de “dependência estrutural”. Esta estabelece que o fato da propriedade dos recursos produtivos ser privada, torna toda a sociedade, de alguma forma, dependente das decisões adotadas pelos proprietários. Para as assim chamadas teorias da “dependência estrutural” produção, emprego e consumo são derivações públicas de escolhas privadas. Dessa forma, também o Estado acaba limitado no seu poder de ação, posto que não pode jamais se orientar contra os interesses do capital. Para que as políticas de Estado alcancem êxito, deve-se levar em consideração sua recepção junto aos capitalistas, uma vez que elas podem afetar o investimento, renda, inflação etc.

⁸ 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 distribuindo renda. Entretanto, ao buscar resolver tais impasses por meio da interferência direta, o Estado gera novos problemas, pois, ao intervir, politiza as relações econômicas, e, com isso, as interações de poder substituem as de troca. Os mecanismos impessoais (como o desempenho individual) e também a dependência do mercado entram em refluxo, e os menos favorecidos podem passar a buscar solução para seus problemas nas leis e na política. Dessa maneira, ao almejar a remercantilização, o Estado desmercantiliza, gerando novas crises tanto na esfera econômica da acumulação quanto na política da legitimidade. É isso que Clauss Offe designa como sendo o “problema estrutural do Estado capitalista”.

Contudo, em condições democráticas, o bem-estar das bases eleitorais depende do crescimento econômico e de sua participação na renda global; se a distribuição sofre os impactos do crescimento positivo ou negativo, todos os governos, mesmo os de esquerda, precisam otimizar os investimentos. Como os capitalistas só investem mediante a expectativa de rendimentos futuros, o Estado deve assegurá-los com elevadas taxas de lucro (PRZEWORSKI: 1995).

Jon Elster (1986), buscando derrubar a noção de “funcionalidade” no marxismo, constrói uma nova explicação para a relação entre Estado capitalista e burguesia. Segundo ele, movida por interesses particulares, e não do capital, a burocracia estatal toma consciência de que sua sobrevivência está estruturalmente vinculada à acumulação capitalista.

Os recursos financeiros do Estado são oriundos dos impostos subtraídos do montante gerado no mercado. Portanto, para maximizar seu interesse e garantir receitas presentes e futuras, o governo, mesmo gozando de autonomia e autoridade sobre a burguesia, não é capaz de fugir da responsabilidade de zelar pelas condições de rentabilidade na concorrência de mercado. A burguesia, por sua vez, respeita o poder estatal por reconhecer nele um aliado de seus “negócios” privados. Mas se, por exemplo, um governo promove aumento desregrado de impostos, ela pode ser motivada a voltar-se contra a burocracia e concentrar seus esforços no objetivo de colocá-la em uma posição insustentável. Logo, movido por sua racionalidade, o governo sempre tende a sustentar e garantir os interesses do capital como forma de autopreservar-se financeira e politicamente (ELSTER: 1986).

Adan Przeworski, no livro “Estado e Economia no Capitalismo” (1995), elabora críticas às perspectivas até aqui abordadas. Segundo ele, tanto Poulantzas quanto Clauss Offe (também Habermans) elaboram o que chama de “teorias da reprodução do capitalismo”, que têm por base a afirmação de que o Estado busca 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 de o Estado regular e reproduzir o capitalismo mesmo contra a vontade dos capitalistas. A Offe e Habermans pergunta: por que o capitalismo precisa da democracia? A legitimidade é para o sistema político ou para o capitalismo? Se se trata de um portador de um problema estrutural, quando o Estado vai falhar definitivamente? (PRZEWORSKI: 1995)

Quanto às “teorias da dependência estrutural”, cujo foco pode ser estendido a Jon Elster, Przeworski avalia que assim como o Estado depende do capitalismo, o inverso ocorre. Além disso, demonstra que o governo possui opções quanto à política econômica e segue dando o exemplo da possibilidade de se taxar apenas o lucro não investido, de forma a não reduzir os recursos empregados no setor produtivo e voltados à distribuição. Para ele, o governo pode controlar as saídas de capitais através de taxas, reduzindo o impacto da mobilidade internacional (PRZEWORSKI: 1995, 121).

Algumas dessas críticas são precisas, todavia outras merecem ser debatidas, como se buscará fazer mais adiante. Acima de tudo, o que se tem acordo com Przeworski é sua afirmação de que, nas “teorias da reprodução”, os atores ficam obscurecidos. Pois, se existe conflito, a ideia de “função” do Estado perde vigor. Na verdade, segundo ele, em condições concretas, os grupos particulares, como as classes, entram em conflito sobre certas questões, e o seu resultado é uma forma particular de organização e um conjunto determinado de políticas. É por este caminho que ele envereda para construir sua versão para o problema estatal.

Na análise do autor, nas sociedades capitalistas, o Estado não desempenha qualquer tipo de “atributo prévio” nas políticas adotadas; elas são definidas como o “resultado contingente de interações estratégicas entre múltiplas forças políticas, cujos interesses envolvem misturas variáveis de conflito e cooperação” (PRZEWORSKI: 1995, 125 e 126). Como em Poulantzas, Offe e Elster, 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 classe, sindicato, capital e governo, que ocorrem em determinados contextos e têm agregadas, no cerne, preferências individuais.

Todas as vertentes da teoria marxista, segundo ele, 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, ou seja, pode determinar o comportamento dos indivíduos e grupos localizados na sociedade, da mesma maneira que esta influencia o curso de ação do mesmo⁹.

A autonomia do Estado ganha sentido se os conflitos entre atores e instituições, que ocorrem em meio a uma variada gama de condicionamentos externos, forem levados em consideração. Daí a autonomia se torna o “resultado contingente de conflitos”. Para o autor,

⁹ Esse aspecto está próximo ao neoinstitucionalismo histórico, o que será demonstrado adiante.

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 que se tornam matéria de novos conflitos (PRZEWORSKI: 1995).

Como exemplo de seu modelo geral, no livro “Capitalismo e Social-Democracia” (1989), Przeworski explica que 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 esse motivo, abandonam a estratégia radical em nome de uma saída “mais econômica”, materializada no acordo com a burguesia, segundo a qual cada um faz concessões aos interesses do outro. O resultado desta interação estratégica foi 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, que daria origem ao arranjo do *welfare state*.

O que o autor busca demonstrar é que os interesses dos trabalhadores não são opostos aos dos capitalistas em todos os contextos. Quando se deparam com a hipótese 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 todos os casos, o Estado entra em cena como o organismo responsável pela instauração e manutenção desse compromisso. Garante os acordos que asseguram bem-estar aos trabalhadores e cria condições de investimentos lucrativos para os empresários. Portanto, as políticas de Estado não são tidas como resultantes de sua autonomia, mas é a institucionalização do compromisso, fruto da coalizão entre classes, que deve levar em consideração a manutenção das demandas rivais. Isto ocasiona criar ou limitar cursos de ação para os administradores do Estado.

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 pretensível compromisso de classe, mas o de mediar a força 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 controla os meios materiais de acumulação e ideologia; de maneira que os desejos, saciados pelos acordos social-democratas, estariam circunscritos pela dominação burguesa e, portanto, limitados pela dimensão de seu consentimento. Não fosse assim, o Estado teria que ser ideologicamente neutro, um representante imparcial de capitalistas e trabalhadores.

Przeworski possui o mérito de romper com maniqueísmos e dar “voz” e ação aos atores; para ele os trabalhadores são menos vítimas, e os capitalistas mais que exploradores gananciosos. No caso, ambos são tidos apenas como grupos de indivíduos que se articulam, buscando alcançar seus próprios objetivos, o que os levam a avançar e conceder ao mesmo tempo, cabendo então ao Estado a função de “regente” da interação.

Ao problematizar a questão do constrangimento, incorporando outros, além do econômico, ele também avança. Porém, não há como negar o lugar que este último ocupa em relação aos demais. Neste caso, há acordo com Offe e Elster quando afirmam que o Estado capitalista não sofre uma dominação direta, mas padece da dependência financeira dos recursos resultantes da acumulação capitalista, o que influencia, determinadamente, suas possibilidades de ação.

Não se pode perder de vista que, na atualidade, com o elevado grau de mobilidade de capitais, os capitalistas passam a ter mais capacidade de investir em qualquer parte do planeta se comparado a outras épocas. De maneira que optam por alocar seus investimentos onde acreditam ter condições de obter maior quantidade de vantagens comparativas. Dessa maneira, entram no cálculo diversas variáveis, tais como os impostos diretos e indiretos, bem como a tributação de lucros não investidos. Além disso, existem pressões externas ao quadro nacional, operadas 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 financeira e comercialmente. Portanto, discordando de Przeworski, a tese do constrangimento possui um grau considerável de plausibilidade, embora não responda a todas as perguntas que envolvem o problema da relação existente entre Estado, economia capitalista e atores sociais.

Aproximando-se simultaneamente de Clauss Offe e Przeworski e localizando-se em algum ponto entre o marxismo e o neoinstitucionalismo, Fred Block (CARNOY: 1990)

caminha sobre essas questões, avaliando que a cumplicidade entre o Estado e a economia capitalista é derivada da dependência que os administradores do Estado percebem, racionalmente, possuir em relação aos rendimentos gerados pela atividade econômica.

De acordo com Block (*apud* CARNOY: 1990), os capitalistas e dirigentes estatais operam não segundo uma consciência, mas a partir da avaliação racional de mercado. Os primeiros atuam buscando elevar seus rendimentos, por isso qualquer posição adotada pelo Estado que ameace seus interesses é recebida com resistência ou desconfiança. De qualquer forma, não é interesse do Estado ameaçar os capitalistas, pois isso gera uma tendência à queda de investimentos, o que diminui a capacidade dos administradores do Estado em manter sua legitimidade.

É exatamente para preservar-se que os capitalistas tendem a impulsionar a acumulação privada. No entanto, isso não acontece sem que haja contradições e conflitos. A expansão da classe trabalhadora também exerce pressão sobre os administradores, e, na medida em que a luta de classes, originada na produção, é levada ao Estado, seus administradores ensejam um processo de intervenção econômica com vistas a regular tal atividade. Nesse processo, o papel e o poder do Estado se expandem, elevando também a capacidade decisória dos seus dirigentes.

O conflito surge, então, porque ao mesmo tempo em que os trabalhadores se tornam uma classe mais poderosa, o poder dos administradores se eleva, sem que possa preceder dos capitalistas, cujos lucros são fundamentais ao sustento da máquina estatal. Dessa forma, os dirigentes do Estado, para maximizarem seus próprios interesses – que, de acordo com Block, não se limitam ao poder, mas envolvem também riqueza e prestígio – devem equilibrar-se na luta de classes, preservando as taxas de lucro, ao mesmo tempo em que provê políticas sociais. A novidade em relação a Offe, que o aproxima de Przeworski, é a ênfase dada à “racionalidade” dos administradores.

Ao lado do neoinstitucionalismo – que será detalhado adiante –, Block propõe que, para compreender como se opera esse conflito, é crucial desvendar a natureza das instituições políticas. Pois, ao mesmo tempo em que toma parte no conflito entre as classes, o Estado constitui uma realidade à parte, dotada de estrutura, capacidades, objetivos e ações próprias, independentes das pressões externas.

Para concluir a tarefa de compreender a relação entre o Estado e a economia capitalista, bem como verificar as questões introduzidas por Block – do lugar do ator

“dirigente estatal” e dos demais constrangimentos externos –, desviar-se-á um pouco o percurso, até então mais próximo do marxismo, e debruçar-se-á sobre três outras correntes afins entre si: o neoinstitucionalismo histórico, a escola da regulação e a teoria das variedades de capitalismo.

2.2.2 - O Estado capitalista na perspectiva institucionalista

Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) chamam a atenção para o fato de não existir apenas uma, mas três versões de neoinstitucionalismo: a histórica, a sociológica e a da escolha racional. Contudo, o que interessa no presente trabalho é apenas a primeira versão, que tem como uma de suas principais representantes Theda Skocpol, cuja definição de instituição, segundo Taylor e Hall, 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 e TAYLOR: 2003, 196).

Aqui, as instituições são o principal fator estruturador de comportamentos coletivos. Por isso buscam na organização institucional das esferas política e econômica respostas para a distribuição desigual de poder e recursos. São elas que estruturam o conflito, privilegiando certos interesses e desmobilizando outros (CONDÉ: 2006b).

Para Condé (2004), o neoinstitucionalismo histórico tem como elementos centrais: o Estado, os *state managers*, a natureza de *state building* e as características estatais, sempre levando em consideração sua relação com outras organizações e indivíduos.

Na década de 1980, o neoinstitucionalismo histórico voltava-se para o Estado com grande ênfase. As políticas quase pareciam ditadas pela burocracia estatal. Mas, a partir dos anos noventa, essa corrente passou a aceitar e incorporar a mediação entre Estado e sociedade. Portanto, hoje, os teóricos desta vertente dão credibilidade para as relações entre Estado, outras organizações e agentes (HALL e TAYLOR: 2003 e CONDÉ: 2004).

Naquilo que concerne a sua relação com a sociedade, o Estado não constitui meramente uma arena de ação ou disputa entre classes, ao contrário, possui capacidade para gerar e implementar políticas públicas “de dentro para fora” (CONDÉ: 2006). A burocracia desenvolve seus próprios interesses, e o Estado possui capacidade de formular temas e

propor soluções. As políticas em geral e as políticas sociais em particular tanto podem resultar de pressões operadas por grupos ou coalizões junto ao Estado quanto podem ser elaboradas e propostas pelo “pessoal do Estado”¹⁰. O que vale como fator explicativo em ambos é a configuração histórico-institucional (CONDÉ: 2004).

Para os neoinstitucionalistas históricos, os governos com forte capacidade administrativa, ou seja, imunes ao veto, são capazes de gerar e consolidar suas políticas públicas, mas, da mesma maneira, governos com baixa capacidade de ação se tornam mais frágeis às pressões externas (FARIA: 1998).

Segundo Skocpol (1981 *apud* CARNOY:1990), o Estado não é tido como relativamente autônomo face à classe dominante ou à economia capitalista. Cada realidade histórica deve ser observada segundo seus próprios méritos, e as instituições políticas são pertencentes a específicas realidades variáveis.

A autora também determina que as pressões exercidas pelas classes somam-se a possíveis constrangimentos transnacionais, que envolvem a economia capitalista e relações político-militares internacionais. Mas a forma como o capitalismo influencia o curso de ação do Estado é impondo-lhe certos limites, tais como os tipos de sustentação, regimes de propriedade e regimes de contratação de força de trabalho. Confirma-se, então, que, para os neoinstitucionalistas, não há apenas constrangimento econômico, mas múltiplos.

Sintetizando um modelo de relação entre política e economia em sua variedade de instituições reguladoras, como respectivamente o Estado e a firma, a Teoria da Regulação sugere uma perspectiva muito rica que responde a alguns dos problemas até aqui levantados. Segundo ela, um regime de acumulação designa as formas básicas de organização da produção, relações entre firmas, classes, demais agentes econômicos, taxas, lucros, salários, volume e composição da demanda, bem como a relação entre a produção capitalista com as formas não capitalistas apresentadas no espaço nacional (BOYER, *apud*, DELGADO: 2001). Já o modo de regulação, constitui-se de um ajuste entre as decisões dos agentes econômicos, múltiplas e descentralizadas, cuja racionalidade é limitada. Esse modo de regulação se opera pela conjunção de procedimentos e comportamentos efetivos, adicionando os que são individuais aos coletivos. Além disso, assegura a compatibilidade entre um conjunto de decisões descentralizadas, sem que haja, necessariamente, uma

¹⁰ Expressão designa o conjunto de políticas, técnicos e intelectuais orgânicos que dirigem o Estado. Ela será recorrentemente empregada neste trabalho e sua definição será apresentada com detalhes ao final do presente capítulo.

interiorização pelos agentes dos princípios que governam a dinâmica do sistema (THERÉT: 1998).

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. A compreensão da diversidade gera repulsa à ideia de equilíbrio estático neoclássico. A Teoria da Regulação também recusa o afastamento entre a economia pura e o social, por isso, superando a teoria econômica padrão, aproxima-se de ciências vizinhas, tais como a história e a sociologia (THERÉT: 1998).

Para Therét (1998), 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 dispõe de uma receita financeira, ao mesmo tempo em que o oposto se opera.

Diferentemente do que afirma Poulantzas, 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 ou abaixo dele. O contrário só ocorre em condições históricas excepcionais, ou seja, quando se torna pólo dominante em determinadas configurações específicas. 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, Therét sugere resgatar e adaptar a teoria sistêmica de Luhman. Segundo esta, 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 autopoiético e topológico.

A teoria autopoiética 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 Therét (1998), 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 no sentido de 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 onde 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.

2.2.3 - Economia Capitalista: interação, produção e circulação

Para concluir uma perspectiva de relação entre o Estado e a economia capitalista, também é necessário discutir as características do capitalismo contemporâneo. A teoria das Variedades de Capitalismo sugere que os problemas da coordenação econômica podem ser resolvidos de duas formas: através do mercado *per se*, ou através de negociações mais abrangentes que envolvam também o Estado.

As firmas são o centro de análise. O objetivo é perceber como elas lidam com cinco dimensões: barganha salarial, qualificação, tecnologia, financiamento e as relações internas às firmas. Esses são os elementos de coordenação que envolvem as empresas capitalistas.

A maneira como esses “problemas” são resolvidos é variável. Na percepção de Hall e Soskice (2001), existem dois tipos de economias políticas básicas que desenvolvem formas distintas de operar com 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 da firma são baseadas em normas opressivas.

Já o segundo é coordenado, cujas empresas necessitam mais de relações *non market* e do empenho 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 envolvem empresas, centros de pesquisa, trabalhadores e governo; e as relações dentro da firma acontecem de forma a buscar a colaboração (HALL e SOSCKICE: 2001)¹¹.

As duas economias políticas propostas por Hall e Sosckice são tidas como ideais. A partir delas é possível anuançar casos particulares de múltiplas nações. É exatamente nessa perspectiva que Delgado (2007) produz uma análise para o Brasil, derivada das prescrições propostas pela teoria das Variedades de Capitalismo. Para ele, o Brasil seria um híbrido de liberalismo e da herança corporativista, uma vez que 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 SENAI; 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 de colaboração (DELGADO: 2007).

Tanto a Teoria da Regulação quanto a perspectiva das Variedades de Capitalismo consideram a relevância das instituições formais para a coordenação. No caso do Estado, sua capacidade de ação torna-se maior em um regime no qual tais instituições se encontram mais enraizadas. Outra convergência entre ambas, junto ao neoinstitucionalismo histórico, é o fato de compartilharem três teses: a que as instituições ocupam um lugar central, a que capital e Estado exercem influências mútuas, e a de que não há semelhanças ou unidade no

¹¹ Economias de mercado liberal são as dos países anglo-saxões; exemplos de países de economias de mercado coordenadas em âmbito nacional são os Escandinavos; e exemplos de economia de mercado coordenada setorialmente seriam Suíça, Áustria e Alemanha. Sendo a França um caso que transita entre os dois últimos (HALL e SOSCKICE: 2001).

capitalismo contemporâneo. O que existe é uma variedade significativa de regulações e instituições resultantes de tipos de histórias diferentes. Isso se traduz na constituição de um sistema mundial multifacetado.

Essas são as maiores contribuições das três perspectivas. No entanto, é preciso verificar o papel dos atores, suas interações coordenadas e conflituosas. Uma teoria que coloca a instituição no centro não pode pecar pela falta de “pessoas”; a consciência e ação dos indivíduos e grupos não podem ser menosprezadas.

Para concluir a presente seção, serão sumariamente averiguados aspectos relacionados aos métodos de produção que se tornaram dominantes na segunda metade do século XX, cujas características afetam o peso relativo e a consciência dos atores sociais.

No que concerne à organização da produção no interior das firmas, o século passado foi palco do desenvolvimento de duas tipologias elementares, uma considerada mecanicista, ligada ao paradigma Taylor-Ford, e a outra considerada orgânica, representada pelo paradigma japonês. Cada qual possui sua própria estrutura organizativo-empresarial, além de regimes e métodos de trabalho diferenciados.

O taylorismo está baseado na distribuição das tarefas, bem como 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. Já o método de Ford consiste em promover uma produção de massa através 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).

No rastro da busca por obter uma produção de massa, exige-se a constituição de um mercado consumidor em massa. Para isso, há no horizonte fordista a lógica de que “pagando bem, vende-se mais”. Como a maior parte dos consumidores são trabalhadores, avalia-se que o salário um pouco mais elevado redundará no aumento do consumo. Logo, conclui-se: maior salário equivale a maior consumo, o que incentiva uma maior produção e, conseqüentemente, gera maiores lucros (ANTUNES: 2000).

Dessa maneira, no modelo fordista, a classe operária, somada aos assalariados em geral, acaba jogando o papel de ator relevante nas negociações, ora mais conflituosa, ora mais articulada, que definem rumos a serem tomados pelos diversos governos,

especialmente, no que diz respeito ao estabelecimento de políticas públicas de amparo social (DELGADO: 2001).

A partir dos anos setenta, com a crise dos parâmetros de acumulação capitalista, predominantes no pós-guerra, a busca pela recuperação leva os capitalistas a intensificar as transformações do processo produtivo: avanço tecnológico, acumulação flexível e toyotismo como alternativa ao fordismo/taylorismo. A via japonesa expandiu-se pelo ocidente, organizando o trabalho com base em algumas 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 e DEDDECA: 1999).

O novo paradigma impõe a redução numérica da classe trabalhadora, necessária no interior das unidades de produção; altera sua configuração e diminui seu potencial combativo (DELGADO, 2001). De acordo com Ricardo Antunes (2000), essas transformações, além de serem fruto da própria concorrência intercapitalista em um mercado que acabara de viver a crise dos anos setenta, traduzem também o objetivo de diminuir seus encargos, o que pode ser conseguido através do controle da classe trabalhadora.

No aspecto relacionado à circulação, Delgado (2001) chama a atenção para a maneira com a qual as configurações de mercado afetam a consciência e ação dos diferentes atores sociais na defesa de seus interesses. Uma economia fechada supõe algum tipo de proteção à economia nacional, e a economia aberta diz respeito à inserção liberal – ou próximo disso – na concorrência mundial. Dando atenção particular aos empresários, observa-se 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 seu custeio ser diluído no mercado nacional.

2.2.4 - Conclusão parcial: instituições

Partindo dos textos discutidos até aqui e da constatação de que o formato específico tomado por cada Estado, sua dimensão e poder resultam, antes de tudo, de uma história

nacional particular, pode-se propor aspectos gerais, capazes de definir seus contornos elementares e lançar luz sobre a maneira como se relaciona com a economia capitalista e os diversos atores sociais.

O Estado não é um aparelho centralizado e coerente. Antes, é um conjunto de instituições que podem gozar de mais ou menos autonomia, dependendo de fatores estruturais – tais como as regras constitucionais, partição de atribuições e regime político – e conjunturais, como coalizão política, pressão desigual de outros atores sobre determinadas esferas decisórias, situação financeira e as especificidades da influência intelectual.

Sua unidade institucional desempenha um papel regulatório com grande poder decisório, que pode variar para mais ou para menos de acordo com fatores internos e/ou externos a ele. Daí, o Estado não é a única entidade reguladora do social; embora, no campo político, ocupe uma posição de evidente destaque, ele divide espaço com outras, tais como Estados estrangeiros, poderes constitucionais e organizações sociais. Além de interferir na economia sem determiná-la.

O Estado contemporâneo é capitalista na proporção em que tende a atender – e até a ajustar-se – às demandas privadas do capital. Isso ocorre não porque é dirigido pela burguesia, ou porque possua organicamente essa função, mas por depender dos recursos privados para manter seu próprio funcionamento. Se há mais acumulação, os impostos podem ser mais robustos, e as receitas do erário público serão naturalmente elevadas. Portanto, os dirigentes estatais – ou pessoal do Estado –, movidos pela sua própria consciência tendem a apoiar e a ajudar a reproduzir as condições capitalistas de acumulação, tanto nas esferas político-jurídica quanto por meio da intervenção econômica direta. O centro é a busca por seu autointeresse, ou seja, receitas financeiras vitais para o funcionamento da máquina estatal e a realização das metas do executivo. Outra vinculação possível entre administradores públicos e a economia capitalista, diz respeito ao financiamento de campanha e aos laços diversos, que podem envolver um político, um setor de mercado específico ou ainda um grupo econômico. Essa associação pode ser caracterizada como “compromisso periférico”, posto que envolve a cumplicidade entre público e privado no contexto de articulações conjunturais específicas. Este diz respeito ao envolvimento entre segmentos e indivíduos em particular, e não a acumulação em sua totalidade. De qualquer maneira, é uma relação específica, coerente com a relação geral que define o Estado como sendo capitalista.

Porém, não é apenas o constrangimento financeiro que orienta a ação do Estado, pois existem outros que podem ser exercidos por diferentes governos, agências internacionais¹² ou principalmente atores sociais. É aqui que se encontra a dimensão da legitimidade, onde a vinculação entre a ação estatal e os interesses de mercado sofre a interferência de pressões, que reivindicam outras demandas, ou de fatores adversos, tais como a composição intelectual e física do governo¹³. Por isso, a relação entre Estado e capital não é única, mas varia em cada época e lugar.

É importante ressaltar que da mesma maneira que a economia capitalista constrange o Estado, o contrário também ocorre; seja através de regulamentações, ou por meio da intervenção direta. A firma em geral é a principal entidade reguladora no espaço econômico do modo de produção capitalista, porém é possível verificar que as expectativas dos capitalistas, também orientadas por seu autointeresse, podem variar. Por exemplo, para um determinado ramo empresarial, como o de um setor produtivo pouco competitivo, é salutar que o Estado seja mais intervencionista; para outro, como o do sistema financeiro, é premente que intervenha o mínimo. Da mesma maneira, uma política de juros altos é, via de regra, apoiada pelo segundo e rejeitada pelo primeiro.

As múltiplas expectativas demonstram que o capitalismo não é um modo de produção capaz de gerar uma única consciência burguesa; porém as declarações recentes das organizações empresariais no Brasil¹⁴ indicam que existem pontos que tendem a ser objeto de acordo por todas as frações dessa classe, como a diminuição de carga tributária, redução de entraves burocráticos, principalmente para aquisição de financiamento e empréstimos e a redução de direitos trabalhistas, legalmente assegurados. Em suma, a integração Estado-capital se encontra no fato de que os administradores do Estado precisam das receitas encontradas no mercado, e os capitalistas necessitam do Estado para assegurar a acumulação. Isso acontece seja através de uma intervenção direta ou simplesmente ao manter um regime de contratos que propicie operacionalidade nas relações de trabalho e transações financeiro-comerciais.

¹² Embora se reconheça a existência de, por exemplo, organizações humanitárias que monitoram os diversos países, em condições capitalistas, as agências de relevância internacional geralmente estão voltadas à preservação de interesses financeiros particulares ou do capital em geral; presentes no espaço nacional, cujas metas podem estar atraindo com os objetivos dos empresários nacionais.

¹³ Um exemplo seria a vitória eleitoral da esquerda, que eleva às posições de governo, lideranças populares que, por isso, sofrem maior pressão social ou porque simplesmente possui uma orientação reformista.

¹⁴ Como pode ser verificado no livro “Previdência Social e Mercado no Brasil” de Ignácio Godinho Delgado (2001) que demonstra as posições expressas nos documentos e publicações de entidades empresariais, tais como a FIESP e a CNI, em meio à abertura econômica ocorrida nos anos noventa.

Tal como demonstrado pela Escola da Regulação, o Estado e a economia capitalista se encontram imersos a um conjunto de regulações formais e informais, que sofrem influência e influenciam simultaneamente. A este conjunto institucional, denominar-se-á “ambiente institucional”. Portanto, delimita-se um ambiente institucional político como sendo o conjunto de regulações formais e informais, que derivam e circunscrevem as instituições políticas; nasce e baliza as relações de poder; exerce e sofre influência dos atores que se movem na busca por títulos jurídicos, que conferem direitos. Como dito, o principal conjunto institucional político é o Estado, devido ao local que ocupa de centro legítimo de decisões¹⁵, cujo poder varia, podendo valer-se de maior ou menor capacidade de agenda, dependendo, novamente, de fatores estruturais e conjunturais. Por exemplo, a capacidade de ação do Estado sempre está sob influência das regras determinadas pela constituição, regime político, sistema e forma de governo, bem como coalizões partidárias, oportunidade de veto e, particularmente, poder dos atores. Além disso, paralelamente, como também já foi anunciado, ele é capaz de interferir, mas jamais controlar a economia capitalista.

Por ambiente institucional econômico, compreende-se o conjunto de regulações formais e informais que derivam e circunscrevem as instituições econômicas; nasce e baliza as relações de remuneração, acumulação, transação financeiro-comercial, consumo, exploração e dominação econômica, dentre outras; exerce e sofre influência dos atores que se movem na busca por títulos monetários, conferindo níveis diversos de posses materiais. Sua principal instituição é a firma por ser o centro produtor de riquezas materiais, fonte de acumulação de capital, remuneração e exploração/dominação econômicas.

A esfera de produção, que corresponde a algo próximo ao regime de acumulação, sugerido pelos regulacionistas, diz respeito ao espaço interno à firma, onde se desenvolvem relações de produção e exploração, abrangendo tecnologia, regime de trabalho, divisão de tarefas e gerenciamento. Este é o espaço primário, no qual se opera a luta de classes. Já a esfera de circulação, onde emergem as configurações de mercado, de acordo com as sugeridas por Delgado (2001), diz respeito ao espaço externo à firma, no qual transações que consumam lucro são processadas. Neste a interação é mais diversificada, pois envolve, além do Estado, outras firmas, atores diversos, associações de defesa de causas – ambientalistas, dos direitos de consumo – e múltiplos agentes de mercado. Via de regra, na

¹⁵ A construção dessa legitimidade é um assunto à parte que não cabe aqui discutir.

primeira esfera, a interação com o político é menor, ainda que exista. Dois exemplos são a legislação trabalhista e ambiental e a relação com os sindicatos. Já na segunda, a relação com o político em geral e o Estado em particular é mais evidente. Pois é ele quem estabelece parâmetros de contratos, muitas vezes controla serviços de infraestrutura, tais como transporte, escoamento de produção e energia; interfere no comércio internacional, multiplica tributos etc. Como já dito, é nessa esfera de circulação que a interação firma/Estado resulta em determinada configuração de mercado.

A totalidade social é a resultante da interseção das várias regulações, oriundas dos dois ambientes institucionais, que determinam a capacidade e conformam os limites de ação concreta dos múltiplos atores sociais, ao mesmo tempo em que estabelece os leques de escolhas perceptíveis pelos agentes coletivos. Posto de outra maneira: é a unidade entre político e econômico que cria as condições, nas quais os atores irão agir e pensar.

Uma vez demarcado o lugar que o Estado ocupa nas relações sociais e a natureza de sua interação com o capitalismo em geral e a firma em particular, é necessário desdobrar dois temas: o delineamento da caracterização do ator que dirige o Estado, que se denominará como “pessoal do Estado” e, em segundo, a avaliação das potencialidades e limites de sua ação, em particular, no que concerne à produção de políticas sociais. Assim, em seguida, pode-se concluir a figuração de articulações conflituosas ou coordenadas que levam à produção de regimes variados de *welfare*.

2.3 – O pessoal do Estado, seu poder de agenda e limitações institucionais

Entrando no tema central do trabalho, parte-se da afirmação de que as classes sociais constituem um componente essencial no processo de produção das políticas sociais. Marcus André B. C. de Melo (1992), Abraan de Swaan (1988) e Gosta Esping-Andersen (1991 e 1995) propõem que a forma específica como ocorre a interação entre elas é responsável pela emergência de modelos distintos de *welfare states*. Entretanto, faz-se necessário incluir outros atores nessa interação. Um grupo específico é aquele que surge ao lado das classes e, como produto da estratificação social, possui uma posição derivada das relações de poder existentes na sociedade. Este é o grupo dos políticos, técnicos e intelectuais orgânicos, incrustados nas instituições que compõem o poder de Estado, que aqui serão denominados, genericamente, de “pessoal do Estado”.

Por pessoal do Estado¹⁶, designa-se os indivíduos que ocupam cargos no poder executivo, eventuais ou de carreira, ou que, a eles, encontram-se vinculados de alguma outra maneira. Os políticos eleitos para os cargos majoritários são os principais exemplares, seguidos por ministros, secretários e assessores de confiança, ou seja, qualquer um que tenha relação com o processo de tomada de decisão na função executiva da administração pública. Podem ser somados, políticos eleitos para cargos legislativos e que apoiam organicamente o governo, ou aqueles que participam da coalizão que o sustenta. Os funcionários de carreira dos níveis mais elevados também são incorporados nessa categoria, pois, embora não estabeleçam, necessariamente, uma relação de acordo com o governo em vigor, possuem funções implementativas vitais para o sucesso das políticas propostas. Paralelamente, encontram-se os intelectuais orgânicos¹⁷ que, associados ao governo, elaboram estratégias e sugerem rotas de ação.

Da mesma maneira como em Offe, Przeworski, Elster, Block e no neoinstitucionalismo, concebe-se que o ator pessoal do Estado é movido por seu autointeresse, posto que a escolha de sua ação está vinculada à busca por maximizar os próprios ganhos, mesmo que haja compromisso com outros atores¹⁸. Por exemplo, o político está, a princípio, preocupado em reeleger-se, não em preservar a estrutura fundiária tradicional. Agora, se ele foi eleito com o apoio dos fazendeiros, ou percebe que não evitar a reforma agrária pode, de alguma forma, diminuir seu apoio ou capacidade de operação no cargo ocupado, aí sim, ele forma seu juízo sobre o tema e age na perspectiva que entende como sendo a mais conveniente. Em uma outra situação, o político pode ser um fazendeiro e isso leva ao temor pela modificação do sistema de posse de terras, logo, sua origem de classe tende a levá-lo a conformar uma posição sobre o tema. Mas neste caso, ele é um fazendeiro que ocupa uma posição política, não o inverso, um político preocupado com o interesse do fazendeiro.

Em uma sociedade de classes, visto que o Estado regula e intervém, situações semelhantes são comuns, porém não são institucionalizadas como regra formal. Ao contrário, de acordo com o senso comum, a apropriação do público pelo privado caracteriza um desvio ético, *lobby* ou corrupção, comportamentos repudiados pela maior parte das culturas. Além de tudo, existem outros fatores institucionais que constroem o político que

¹⁶ A expressão usada para definir este ator é inspirada em Delgado (2001).

¹⁷ Expressão adaptada de Gramsci (2007).

¹⁸ Da maneira como foi demonstrado concordar com Offe, Elster e Block anteriormente, o Estado vive um constrangimento econômico que o leva a otimizar os interesses capitalistas.

ocupa um cargo executivo; por exemplo, um sistema baseado em forte fidelidade partidária pode levá-lo a centralizar-se pela direção de sua agremiação. Ainda assim, em geral, não é a motivação ideológica, mas a consciência de que violar a decisão do partido pode impedir seu progresso individual que tende a levá-lo a aceitar a deliberação da instância superior do partido.

Os ministros, secretários e assessores são indivíduos cuja posição deriva do bom andamento no cumprimento das metas do governo. De maneira semelhante, 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, elevando seus rendimentos através de ascensão de cargo ou gratificações monetárias diversas. Enquanto isso, os intelectuais orgânicos não empregados em cargos de confiança – uma vez que se enquadrariam em uma das outras ocupações acima citadas – ou que ocupam uma posição assessoria à administração pública, exercem uma função combinada ao desempenho governamental. De maneira que, salvo raras exceções, são motivados a buscar eficiência nas políticas propostas a fim de alcançar reconhecimento acadêmico e/ou obter retorno financeiro.

Não há dúvidas que o pessoal do Estado ocupe um lugar de relevo na elaboração das políticas públicas, porém a dinâmica do processo de tomada de decisão é diversificada em cada caso nacional. Essa variação deriva, como já dito, da capacidade do governo em colocar em prática suas propostas, o que está associado a diversos fatores, tais como a maneira com a qual as instituições políticas são modeladas, o regime em vigor e a relação que estabelece com outros atores. Portanto, dependendo das regras constitucionais, dos resultados eleitorais, do sistema político e do poder de pressão de outros atores, ou seja, das características do ambiente institucional político, o pessoal do Estado terá mais ou menos capacidade de impor sua agenda e implementar seus objetivos.

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, 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.

A diversidade de objetivos é circunscrita pelo ambiente institucional, que limita, ou potencializa o poder do pessoal do Estado e dos demais partidos e atores. “As regras institucionais resolvem conflitos ao limitar as instâncias de decisão onde estão propostas alternativas” (IMMERGUT: 1996, 144). Especialmente em ambientes caracterizados por práticas democráticas, para superar impasses, as articulações políticas passam por uma infinidade de acordos bi ou 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. Uma vez que uma maioria alcançada na resolução de determinada matéria pode ser confrontada a outras maiorias quando deparados a 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.

A constatação de que há variabilidade no poder decisório e na implementação nos diversos governos, faz com que se adote a categoria *governance* para classificar a maior ou menor capacidade administrativa do pessoal do Estado. De acordo com Eli Diniz (1997), a expressão diz respeito à forma com a qual o governo exerce o poder, ou seja, envolve seus procedimentos e práticas na perseguição de metas. Portanto, diferencia-se da expressão “governabilidade”, que pode ser definida como a capacidade governamental de liderar, mobilizar meios e recursos para executar suas políticas e para identificar problemas e formular soluções.

Governance refere-se a três capacidades do governo: comando e direção nos planos interno e externo, coordenação das distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, bem como a implementação daquilo que foi decidido. O termo revela uma visão abrangente que envolve as dimensões sociais e políticas da gestão pública (DINIZ: 1997). Immergut afirma que a capacidade “do executivo praticar uma política depende de sua capacidade unilateral de ação” (1998, 145), mas é possível verificar que condicionamentos variáveis determinam distintos graus de *governance* do poder executivo. O Brasil, em particular, é

marcado por uma história de fortalecimento do poder executivo, que se valeu de várias estratégias ao longo do tempo.

De acordo com Edson Nunes (2003), o capitalismo é embasado em relações impessoais tanto no mercado quanto na política, entretanto, no caso brasileiro, como mostra Faoro (2001) e Leal (2003), mesmo com o avanço da industrialização e da modernização estatal, o personalismo nunca sucumbiu por completo, mesmo após a decadência do coronelismo. O clientelismo sobreviveu ao golpe de trinta, não mais como um resquício da tradição patrimonialista, em que servia a interesses fragmentários, mas como um recurso de centralização e controle adotado pelo governo federal. Dessa forma, ele foi institucionalizado, passando a coexistir com outras três “gramáticas”: o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

O clientelismo institucionalizado constitui um recurso não legal que buscava ser um meio de intermediação de interesses entre Estado, elites, sociedade ou partidos. Já o corporativismo é legalmente utilizado para incorporar e controlar o trabalhador urbano, antecipando e minimizando conflitos. Enquanto isso, o universalismo de procedimento esteve, em boa parte da história do País, voltado à afirmação de um regime racional-legal que garantisse a legitimidade de suas ações.

O insulamento burocrático constitui uma ferramenta de engenharia política voltada a isolar uma parte do pessoal do Estado do jogo político, garantindo-lhe as condições necessárias para produzir políticas constantes nas agendas prioritárias. No Brasil, a partir dos anos cinquenta, constituiu-se em um instrumento das elites modernizantes, tecnoburocráticas e empresariais ao longo da segunda metade do século XX.

Depois dos anos trinta, as quatro gramáticas se desenvolveram de maneira desigual e coordenada em cada governo brasileiro. As práticas clientelistas serviram para cooptar ora as elites agrárias, ora partidos e políticos. O corporativismo garantia a paz social “adestrando” os trabalhadores urbanos e favorecendo a posição ocupada pelo Estado na regulação dos conflitos entre o capital e o trabalho, assim como criou canais de diálogo bilaterais entre empresários e governos. O universalismo de procedimento reorientou os critérios de recrutamento de pessoal e reorganizou os serviços públicos, conferindo aura de modernização e legalidade ao sistema político e às instituições junto a uma parte da sociedade brasileira, em particular, à classe média. Já o insulamento burocrático, forte em governos como Vargas e JK, bem como dos militares, baseava-se na criação de agências

especializadas para gerar e administrar políticas desenvolvimentistas. Com ele, a tecnocracia dispunha de autonomia para agir sem ter de prestar contas, driblando os partidos e os interesses particulares existentes nas arenas de negociações tradicionais, impregnadas pelo clientelismo, prática que não deixava de ser estimulada pelo próprio governo (NUNES: 2003 e DINIZ: 1997).

Verifica-se que, por meio de múltiplas estratégias, os sucessivos governos republicanos garantiram a posição dominante do poder executivo. Contudo, essa não se manteve todo o tempo estável no decorrer da história recente do País. O poder decisório variou devido a fatores internos e externos a cada administração. Por exemplo, segundo Nunes (2003), a elevada estabilidade do governo JK pode ser atribuída a sua eficácia em articular as quatro gramáticas ao mesmo tempo. Já a baixa eficiência do governo Sarney é, em boa parte, resultante dos desafios que o País enfrentava às voltas com a crise fiscal e a transição democrática (DINIZ: 1997).

Portanto, constata-se que, embora o protagonismo estatal seja uma característica evidente na política brasileira e objetivo que motiva o pessoal do Estado a elaborar estratégias diversas, há variação na capacidade decisória deste. Condicionamentos internos e externos às instituições políticas determinam graus variáveis de *governance* no decorrer da história nacional.

CAPÍTULO 2

3 – REFERÊNCIA TEÓRICA PARA ANÁLISE DE REGIMES DE WELFARE

Avaliando as diversas linhas interpretativas do Estado de bem-estar e incorporando outras fontes teóricas que tratam de fenômenos adjacentes à política social, tais como instituições, escolhas, classe, estratificação, indivíduo, relação Estado-sociedade e Estado-mercado, pode-se sugerir um modelo teórico para a análise das políticas sociais no Brasil. O que permitirá identificar suas origens, características, mutações e rumos. Este é o objetivo apresentado nas próximas páginas.

3.1 - Políticas Sociais e *Welfare State*

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). Esse modelo, que pode ser denominado bismarckiano, possuía um caráter corporativo (FARIA: 1998).

Após a criação do sistema previdenciário alemão, os demais governos europeus, um a um, 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 e 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 Inglaterra¹⁹, surge uma proposta mais audaciosa do que as experiências baseadas na seguridade compulsória adotadas até então, denominada modelo Beveridge. Tanto a legislação social inglesa quanto a intelectualidade foram influenciadas pela lógica beveridgeana. 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 solidariedade entre as classes, dado que seu financiamento era tripartite: trabalhadores, empregadores e governo²⁰.

Em outra chave, Condé (2004) questiona o aparente aspecto universalista do Plano Beveridge, pois observa um escopo mais limitado do que faz crer Faria, 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. Explica, ainda, pelo menos em parte, a receptividade recente ao modelo neoliberal que confere às políticas sociais um caráter essencialmente residual (CONDÉ: 2004).

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).

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. Nessa época, o capitalismo conseguiu homogeneizar um modo de ser,

¹⁹ Este país, em 1911, já possuía programas de seguro desemprego e doença.

²⁰ 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).

vestir, comportar, consumir e pensar, em praticamente todo o planeta como nunca antes. Para além do avanço da tecnologia aplicada na produção bélica, nos bens de base e nos meios de transporte e comunicação, o que se pode observar é a ocorrência de uma transformação no privado, no cotidiano das famílias que agora adquiriam seu primeiro eletrodoméstico. Bens e serviços, antes restritos a minorias, agora eram postos ao alcance do mercado de massas; o que antes era luxo, agora se tornava padrão de conforto, desejado por maiorias. Entre 1971 e 1981, o número de telefones instalados no mundo quase dobrou; novas mercadorias revolucionárias surgiram, agora, produzidas com materiais sintéticos. As gerações que nasceram e cresceram na “era de ouro”²¹ conviveriam pela primeira vez com a televisão, fitas cassetes, relógios digitais, calculadoras de bolso, equipamentos de foto e vídeo, baterias de longa duração. Esta é a “era do automóvel”, que virou símbolo de desenvolvimento econômico e de independência individual, produzido em massa e movido por um combustível barato (HOBSBAWN: 2000).

Seja pelos desafios econômicos abertos pelo colapso de 29, pela destruição proporcionada no conflito mundial; seja pelas pressões externas e internas, circunscritas pela disputa entre capitalismo e planificação, pelo fortalecimento do movimento operário nos marcos da acumulação fordista, ou pela ascensão de novos movimentos contestatórios – estudantis, feministas, raciais –, o fato é que os governos nacionais viam-se obrigados a ajustar-se a um mundo que não era mais o mesmo. Sem dúvida, o “bem-estar social” ascende como um dos mais paradigmáticos esforços de adaptação do Estado e do mercado capitalista à nova conjuntura que se construía a partir dos anos quarenta. Marcus André B. C. de Melo (1992), recuperando Przeworsky, afirma que o *welfare state* seria uma forma de reconciliar mercado e democracia, dado que o primeiro gera desigualdade econômica, e o segundo, igualdade política.

Existem variações no conceito de *welfare state*. Draibe (1992) busca uma definição a partir do que identifica como sendo as características convergentes em alguns autores: primeiramente, refere-se ao fato de que 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.

²¹ Os ingleses chamam de “Era de Ouro” o que os franceses costumam designar como “trinta gloriosos”. Ambas as expressões remetem ao mesmo período de prosperidade que viveu o mundo capitalista e que se estende da década de cinquenta até a de setenta do século XX.

Certamente, o Estado de bem-estar social é um fenômeno moderno acompanhado pela 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: 2007). Consolidou a cidadania social por meio da seguridade, protegendo o trabalho e redistribuindo renda (MELO: 1992). Para Flora e Heidenheimer (*apud*, DRAIBE: 1992), o *welfare state* seria uma resposta a dois processos fundamentais: à expansão do capitalismo e ao movimento de transformação do Estado nacional em uma democracia de massas.

Na origem, a função do Estado restringia-se, quase que exclusivamente, à segurança externa e a um mínimo de organização econômica e jurídica interna. Com a consolidação do *welfare*, somam-se novas atribuições, tais como a distribuição de serviços sociais e a transferência de recursos monetários. Daí o Estado de bem-estar pode ser entendido como uma resposta à reivindicação por segurança socioeconômica, que envolve a transformação do próprio Estado, sua estrutura, funções e legitimidade (DRAIBE: 1992). As modernas políticas de *welfare* acabam objetivando a redução das possibilidades de anomia que emergem juntamente com a modernização capitalista (DRAIBE: 2007).

Ainda segundo Draibe (1992), quatro são os fatores que explicam as variações de Estados de bem-estar. Referente ao plano nacional tem-se o desenvolvimento da indústria, a urbanização, a mobilização da classe operária e suas pressões e ações defensivas; além do desenvolvimento institucional, particularmente, no aspecto da extensão do sufrágio universal. E, no plano externo, destaca-se o efeito de difusão, ou seja, a incorporação do *welfare* em alguns países pressiona a expansão para outros, em geral, localizados na periferia. Outro elemento central para a compreensão tanto da origem quanto da transformação do *welfare* refere-se ao regime político em vigor, se se trata de uma democracia parlamentar, ou não (DRAIBE: 1992).

Para Condé (2004), cada trajetória histórica e realidade nacional específica conduziram a certos “*mixes* de bem-estar”. Tendo o bem-estar 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, 79-80).

Por muito tempo, a bibliografia produzida sobre o Estado de bem-estar 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: 2007). Para chegar até estas, far-se-á, na sequência, uma breve explanação sobre as principais linhagens que buscam interpretar a dinâmica social, geradora das diversas variantes desse fenômeno.

3.2 - Uma síntese do debate teórico em torno do *Welfare State*

Existem variadas teorias que buscam identificar as origens precisas que expliquem a emergência do *welfare state* e suas características essenciais. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (1998) faz um bem sucedido esforço de síntese que se usará aqui como guia.

A Teoria da Convergência de Wilensky (*apud*, FARIA: 1998) atribui a origem e expansão das políticas sociais à industrialização e evolução tecnológica; ambas teriam tornado as instituições de amparo tradicionais obsoletas, devido às alterações na estrutura ocupacional. De acordo com essa perspectiva, os Estados teriam convergido no mesmo sentido, dando respostas, praticamente automáticas, às demandas que surgiam de acordo com o avanço do capitalismo.

A Teoria da Cidadania tem como principal representante T. H. Marshall (1967). Segundo ele, existem três espécies de cidadania que vieram a ser consolidadas sucessivamente. A primeira delas é a cidadania civil, que se relaciona com o reconhecimento de que todos os indivíduos são seres dotados de certos direitos inalienáveis que lhes conferem igualdade jurídica. A segunda consiste na consolidação dos direitos de participação no espaço decisório do Estado-Nação, ou seja, a capacidade de votar e ser votado e ter liberdade de opinião e associação política, esta se trata da cidadania política. As instituições ligadas às duas primeiras são respectivamente os tribunais de justiça, os parlamentos e os conselhos do governo local. A terceira refere-se ao direito de sobrevivência e bem-estar. Aqui se encontra a cidadania social, espaço de acúmulo de direitos que conferem ao indivíduo capacidade de viver uma existência digna. Para Marshall, a desigualdade do sistema de classes sociais pode até ser aceitável, desde que a cidadania seja um direito incontestável, garantido a todos indistintamente (MARSHALL: 1967).

Já a Teoria dos Serviços Sociais parte do suposto que as origens dos programas sociais são encontradas na complexificação da divisão social do trabalho. A ideia é compreender que a interação no mercado foi tornando os indivíduos independentes da sociedade, e que, assim, os serviços sociais passariam a ocupar o lugar de resposta a demandas individuais e coletivas que nascem neste contexto.

Titmuss, autor de uma das mais frequentadas classificações tipológicas do *welfare state*, liga-se a essa vertente. De acordo com ele, haveria três modelos de bem-estar concebidos a partir da lógica de intervenção do Estado: o modelo residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo (FARIA: 1998). As diferenças entre esses 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 (DRAIBE: 1992)²².

Essas três teorias se notabilizaram pelo empenho em buscar construir um único modelo que explicasse a emergência das políticas sociais em distintos lugares do planeta. Entretanto, elas ainda possuem evidentes limitações que impedem de hoje tomá-las como uma versão explicativa *per se*. Pierson (*apud*, FARIA: 1998) questiona a lógica da

²² Na prática, segundo Draibe (1992), houve polarização entre os modelos extremos. Inúmeros autores se atentaram apenas para os modelos residual e universalista, excluindo de suas análises o modelo meritocrático.

industrialização pelo seu aparente reducionismo que limita a capacidade de explicar padrões distintos de políticas sociais. Reducionista também é a teoria da cidadania que toma o exemplo inglês como se o mesmo processo que lá se sucedeu pudesse ser encontrado em qualquer outro lugar (FARIA: 1998).

A falta de empiricidade encontrada nos dois primeiros é o excesso que caracteriza a teoria dos serviços sociais. Ao centrar-se nas especificidades dos programas governamentais em curso, acaba limitando-se a observar casos nacionais isolados, estreitando o enfoque teórico (COIMBRA *apud*, FARIA: 1998). Somado a isso, ainda que a tipologia de Titmuss tenha tornado a teoria dos serviços sociais um pouco mais sofisticada que outras, ela também restringe o número de variáveis consideradas. Neste caso, a atenção volta-se, centralmente para a relação Estado-mercado e para a proporção de indivíduos contemplados pelo conjunto de políticas, excluindo assim outras incógnitas (DRAIBE: 1992).

De maneira diferente, ainda que se possa apontar imprecisões, existem outras linhas interpretativas e autores que dão conta de aproximar-se mais do objetivo de validar uma teoria que dê conta de um universo mais amplo de variáveis e que fundamentam a análise das razões da emergência do *welfare state*, bem como suas características dominantes. São elas: a perspectiva neomarxista – e sua variante de recursos de poder – e a vertente neoinstitucional.

Segundo Therborn (*apud*, CONDÉ: 2004), a concepção neomarxista mais consistente é aquela voltada para empiria, que adota critérios mais abrangentes para classificar o *welfare state*, tais como classe, organização e relação do Estado com a economia capitalista. Aqui, as forças históricas e as condições nacionais complexificam o conceito de Estado burguês. É neste grupo que se enquadram autores como Przeworski, Wright e aqueles identificados com a perspectiva dos recursos de poder, tais como Gosta Esping-Andersen (CONDÉ: 2004).

A leitura neomarxista, derivada de Przeworski (1989), conforme analisada no capítulo anterior, parte do suposto que a dinâmica político-partidária teria substituído o conflito de classes radical pela disputa essencialmente eleitoral, o que teria fortalecido a burocracia estatal. A expansão do *welfare* viria exatamente cumprir a tarefa de dissolver o conflito através da diluição da identidade de classe. O embate econômico teria sido superado pela disputa institucionalizada, na qual não se pretendia a transformação

revolucionária, mas a resolução de problemas redistributivos nos marcos da propriedade privada dos meios de produção.

Em contraste, Coimbra (*apud*, FARIA: 1998) aponta alguns problemas nessa leitura, vinculados a uma possível inclinação funcionalista. De fato, Przeworski produz equívocos, alguns dos quais já discutidos neste trabalho, contudo não há acordo que um deles seja o funcionalismo. Ainda assim, requer atenção ao fato de que é amplamente aceita a tese de que, na origem, com Bismarck, havia uma intencionalidade da administração estatal em prover benefícios sociais. A saber, como relatado anteriormente, Bismarck pretendia conceder benefícios para apaziguar a luta de classes. Portanto, não se pode considerar totalmente equivocada a tese de que, em certas condições, dado governo pode calcular os custos de uma concessão e concluir que a legislação social é funcional para amenizar conflitos, ou mesmo para obter apoio de certos grupos da sociedade.

Como outra variante neomarxista, o modelo dos recursos de poder, sem dúvida, figura como uma das mais ricas leituras sobre as origens, consolidação e transformações do Estado de bem-estar social; ele propõe que a maneira como os recursos de poder político das classes sociais são distribuídos condiciona a forma e a abrangência das políticas sociais. Enfatiza-se, aqui, o papel da classe trabalhadora, avaliando que o avanço em sua organização política se liga à alteração nas estruturas da desigualdade (FARIA: 1998). Esping-Andersen (1991 e 1995) elenca aquilo que chama de regimes de bem-estar, cuja forma específica deriva das múltiplas interações ocorridas entre classes sociais no plano nacional. As características que tornam singular cada *welfare* são alicerçadas na variada capacidade de cada qual produzir desmercadorização.

Outra crítica recebida neste paradigma analítico é a de que, aparentemente, reduz-se o papel jogado pelo Estado, uma vez que parece apenas responder às pressões de sindicatos e partidos. Preenchendo essa lacuna, a perspectiva neoinstitucionalista histórica traz à tona, de maneira próxima à sugerida por Agran de Swaan (1988), a burocracia estatal enquanto um ator relevante, capaz de influenciar o formato e a implementação da legislação social. Constata, ainda, que tanto os atores sociais quanto o próprio Estado de bem-estar sofrem influência do processo de tomada de decisão dos procedimentos adotados e do aparato administrativo vigente (FARIA: 1998). De maneira semelhante, Ellen Immergut (1998) explicita como o conjunto de instituições formais interfere de maneira determinante na

configuração das políticas sociais, fazendo com que o Estado seja mais que mera arena de conflitos (CONDÉ: 2004).

O neoinstitucionalismo histórico enfatiza o quanto é vital o legado das políticas previamente adotadas. Um dos conceitos mais caros a ele é o de *path dependence*, que explica como as políticas sociais sobrevivem e se transformam, ou, em outras palavras, demonstra como “as decisões são condicionadas por políticas passadas e reduzem as opções futuras” (CONDÉ: 2004, 88). As políticas sociais possuem um lastro com políticas anteriores e criam ou capacitam grupos de interesses que podem ser classes ou outros agrupamentos. Por isso os processos de mudança, em políticas já instaladas, são restritos.

Uma crítica recorrente ao neoinstitucionalismo é a de que seus porta-vozes dariam pouca importância aos atores quando estacionam o foco nas decisões estatais. De certa forma, essa crítica procede, posto que por algum tempo foi evidente a negligência com o que ocorria fora do plano das instituições; porém, mais recentemente, a dimensão do foco se alargou, passando a enquadrar também processos estritamente sociais. De qualquer maneira, o agente mais relevante segue sendo o Estado, todavia em um sentido mais amplo e em interação com outras dimensões da vida social.

Através dessa breve passagem por duas das mais influentes linhas interpretativas do *welfare state*, verifica-se potencialidades explicativas distintas, posto que é notório que uma prioriza o papel dos atores, e a outra, o do Estado. O que há de mais rico nessas teorias é o fato de não buscarem uma análise rígida, mas, ao contrário, uma investigação histórica comparada.

As perspectivas marxistas mais recentes e o neoinstitucionalismo histórico permitem compreender as variações e particularidades de cada conjunto de políticas sociais. Assim, emerge a necessidade de buscar elaborar uma síntese que possa se valer dos aspectos mais consistentes que cada uma possui, alcançando êxito na tentativa de preencher as lacunas abertas por suas falhas.

É exatamente isso que se pretende realizar nas próximas páginas: construir uma perspectiva teórica que venha se valer daquilo que há de mais sólido em cada uma das leituras mencionadas acima, além de outras, buscando sempre não pecar pela falta de coerência, ampliando ao máximo o escopo analítico e construindo a maior consistência interpretativa possível.

3.3 - Interações de Atores e Regimes de *Welfare*

Segundo Draibe (2007), as políticas sociais se desenvolvem acompanhando as múltiplas rotas do processo de modernização. Existe uma rota europeia endógena, e outra resultante do processo de colonização, que contempla os casos da América e África. Cada modernização remete a tipos distintos de políticas, por isso Melo (1992) afirma que a emergência do *welfare state* não segue um roteiro único, ele depende da constituição histórica dos atores – administração do Estado, empresários e trabalhadores – e dos assalariados, mobilizados em sindicatos e partidos. Para ele, a forma da construção da identidade coletiva desses atores é peculiar a cada caso e depende das variadas experiências vividas por cada nação. Melo, ao observar a coalizão possível entre atores diversos, retira dos trabalhadores toda a responsabilidade pela emergência de aparatos de proteção social, embora estes se mantenham em uma posição central. Gourevitch (1986) demonstra como o impacto de algumas crises econômicas cria desafios que exigem respostas que são dadas de acordo com as coalizões que certos atores fazem no âmbito nacional. Na mesma linha, Swaan (1988) 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, integrados em busca de um bem comum. O autor tenta demonstrar como a formação de um espaço nacional gera uma dada “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 (SWAAN: 1988, 02).

Os problemas criados pela modernidade afetam indistintamente ricos e pobres, empresários e trabalhadores, por isso, segundo Swaan, todos são chamados a promover arranjos coletivos para suprir carências que afetam toda a sociedade. No capítulo quatro do livro “*In Care of the State*” (1988), ele avalia 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 demonstra como a criação das políticas públicas, ligadas à saúde e à previdência, pode ser explicada pelo modelo da “figuração de quatro lados”. Ou seja, o perfil das políticas sociais depende da maneira como quatro atores fundamentais articulam: a 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. As especificidades nacionais criam os limites e possibilidades para formação de conflitos e coalizões entre estes atores (SWAAN: 1988).

Na montagem da seguridade social, como exemplo, Swaan afirma a interação, ao mesmo tempo, coordenada e conflituosa dos atores sociais. 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. 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 ganhos. 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 compulsória, já que os impostos e benefícios não eram definidos em acordo entre as partes, mas pela autoridade do Estado (SWAAN: 1988)²³.

Também partindo da constatação do papel ocupado pela interação de atores e valendo-se de uma perspectiva baseada na comparação entre diversas experiências de bem-estar, Gosta Esping-Andersen (1991) ressalta originalmente dois elementos para classificar dado “regime de bem-estar”: grau de desmercadorização dos indivíduos e a capacidade de gerar estratificação social. De acordo com Sônia Draibe (2007), na medida em que essa perspectiva foi-se desenvolvendo, outros critérios acabaram incorporados, tais como o grau de desfamiliarização.

²³ Przeworski (1989) está muito próximo a Swaan. Pois, como já visto, 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.

Para Esping-Andersen (1991), o contrato de trabalho estabelecido nos marcos do modo de produção capitalista gerou a mercadorização da força de trabalho. Em oposição, quando uma pessoa passa a poder manter-se viva e em posse de condições de alcançar parâmetros mínimos de felicidade, seja por meio de um serviço público ou de um direito social, sem necessariamente ocupar uma posição no mercado, vê-se um processo de desmercadorização em curso. Contabiliza-se como um de seus resultados a percepção de que o trabalhador se fortalece em detrimento do empregador, que tem sua autoridade e poder de controle enfraquecidos.

Nesse contexto, os direitos sociais criam um *status* para o cidadão. Os usuários passam a ser definidos enquanto parte de um grupo de beneficiários, dotados de consciência e ação próprias. Tal *status* pode até impor-se à posição de classe do indivíduo. “O *welfare state* não é apenas um mecanismo que interfere nas estruturas da desigualdade, é em si mesmo um sistema de estratificação”, posto que se torna “uma força ativa no ordenamento social” (ESPING-ANDERSEN: 1991, 104).

É com base nesses mecanismos que Esping-Andersen constrói sua tipologia de regimes de *welfare*. Para ele, não há uma única força causal que explique a emergência do fenômeno de bem-estar. Porém, três elementos podem ser destacados como importantes condicionantes para formatação de dado regime de *welfare*, a saber: a natureza da mobilização de classe, com ênfase particular na da classe trabalhadora; a estrutura de coalizão política de classe; e o legado histórico-institucional do regime (ESPING-ANDERSEN: 1991). Partindo dessa constatação, Gosta Esping-Andersen (1991 e 1995) recupera e reformula a tipologia elaborada por Titmuss agora orientada na perspectiva da desmercadorização/estratificação. Seu objetivo não passa por julgar o melhor ou o pior modelo, mas por compreender particularidades de cada experiência nacional. O resultado é a classificação que se segue. Cada um dos três é tido como um “tipo ideal”, que serve de referência para a compreensão de variedades (DRAIBE: 2007, 38).

O primeiro modelo seria o *welfare* com menor grau de desmercadorização, o liberal residual. Há um visível estímulo, por parte do poder público, em dirigir os indivíduos ao mercado para obterem todos os tipos de serviços, inclusive os básicos, como saúde e educação. Apenas aqueles que não veem condições de obter “o mínimo” no mercado são amparados pelo Estado, que dispõe de um estreito aparato de proteção. Exatamente por isso,

este regime limita-se ao atendimento aos pobres. É o que gera maior estigma, dado que apenas os que estão fora do mercado – tidos como incapazes – são contemplados.

Com menor direcionamento ao mercado, mas também com baixo grau de desmercadorização, encontra-se o regime corporativo-conservador²⁴. Neste, o Estado atua apenas no limite da família. Além de preservar diferenças de *status* ao se basear na contribuição individual e na posição ocupacional no mercado de trabalho.

O modelo que consegue ir mais longe ao sentido da desmercadorização é o *welfare* social-democrata ou universalista. É o regime que proporciona melhores e mais abrangentes serviços, que incorpora todos os indivíduos indistintamente da posição social ocupada, ao mesmo tempo em que busca a garantia do pleno emprego. Socializa os custos da família, promovendo maior emancipação individual.

Para Draibe (2007), o modelo dos regimes de *welfare* possui vantagens diversas, tais como impedir generalizações indevidas e o historicismo que poderia redundar na particularização de cada caso nacional. Ele “envolve as peculiaridades dos fundamentos sociopolíticos e as estruturas de valores de uma sociedade” (2007, 39). Os casos paradigmáticos dos regimes de *welfare* liberal-residual, corporativo-conservador e social-democrata são respectivamente: países anglo-saxões, Europa continental e Escandinávia. Recentemente, outros tipos de regimes incorporam peculiaridades diferentes daquelas que serviram de parâmetro para a caracterização dos três modelos originais. Um deles seria o que alguns autores chamam de “modelo mediterrânico”, cujo objetivo é buscar caracterizar países como Itália, Espanha e Portugal, que levam em consideração as tradições familiares e religiosas, além de suas políticas e instituições particulares. Outro modelo alternativo é aquele que descreve o *welfare* asiático, no qual predomina mais os objetivos de crescimento econômico que a elevação do nível de bem-estar social, que costuma ser chamado de “Estado desenvolvimentista de bem-estar” (DRAIBE: 2007).

De qualquer forma, Esping-Andersen (1991 e 1995) chama a atenção para o fato de que a tendência predominante é de encontrar características de cada um dos regimes de *welfare* em uma mesma unidade nacional. Ou seja, o mesmo país pode possuir um aparato de proteção social que agrupa ao mesmo tempo características liberais, corporativas e universalizantes. O que vai determinar a forma como se configura tal arranjo é a trajetória própria de cada Estado-Nação, as coalizões de classe predominantes e o seu legado

²⁴ Este pode também ser designado como “meritocrático”.

institucional-cultural. Portanto, assim como Swaan, Esping-Andersen parte da coalizão de classes para explicar a emergência de *welfares* distintos.

Via de regra, os autores que sugerem a interação de atores como fator explicativo para a emergência das políticas sociais modernas não deixam de explorar as realidades contextuais que circunscrevem as relações. No entanto, quem seleciona de maneira mais coerente o elenco de condicionantes a ser observado é Delgado (2001). Em aproximação com as teorias dos Recursos de Poder, figuração/interdependência e neoinstitucionalista, este autor 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. Partindo dessa perspectiva, analisa a trajetória da previdência 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. Os regimes autoritários e democráticos dispõem o governo de capacidades distintas de decisão e ação. Os trabalhadores industriais podem-se organizar de forma autônoma ou sob a tutela do Estado, 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).

Com base na compreensão do que há de mais consistente em cada um dos autores citados e das perspectivas avaliadas, é possível elaborar uma proposta de base teórica para a análise do específico modelo de bem-estar que se estruturou no Brasil. Isto é o que se pretende fazer a seguir.

3.4 - Uma base teórica para a análise dos regimes de welfare

Nesta seção, propõe-se uma base teórica para a análise da trajetória de construção e evolução das políticas sociais. De uma maneira esquemática, ressalta-se as seguintes contribuições: a definição de Estado capitalista, suas características e relação que possui com a economia, que resultam da interpretação de Poulantzas, Offe, Elster, Przeworski, Block, neoinstitucionalismo histórico e Théret; o conceito de classe, sua relação com o indivíduo, consciência e ação advêm de Wright, Santos, Elster, Przeworski, Gourevitch e

Lobo; o elenco de atores e a noção de coalizão utiliza-se de Esping-Andersen, Swaan, Gourevitch, Melo e Delgado; o conceito de instituição é o mesmo empregado por Condé; e a delimitação do que se define aqui como “ambiente institucional” é inspirado no neoinstitucionalismo histórico e na Escola da Regulação. As características dos dois ambientes institucionais são tributárias do neoinstitucionalismo histórico, Immergut, Escola da Regulação, Delgado, Hall e Soskice e Antunes; a trajetória brasileira, suas especificidades institucionais e a avaliação do poder do executivo extraí-se dos clássicos, de Diniz e Nunes; o aspecto da organização da classe trabalhadora deriva de Lobo e Delgado; e, por fim, a ideia de Regimes de *Welfare* é empregada da mesma maneira que Esping-Andersen e Draibe.

As políticas sociais são respostas dadas geralmente pelo Estado às demandas que nascem das contradições e assimetrias originadas no processo de acumulação capitalista. Seu formato vai variar de país para país, uma vez que os dilemas que vêm resolver, sua elaboração, implementação e trajetória dependem da experiência de cada sociedade no interior de um mesmo espaço nacional. Ao mesmo tempo, valida-se a tese segundo a qual certos padrões de *welfare* vivem certo nível de “efeitos de difusão”, como determina Sônia Draibe (1992), 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 não teriam afinidade alguma em realidades históricas distintas.

Retomando Esping-Andersen (1991), um regime de *welfare* pode variar entre um modelo mais ou menos desmercadorizante. Pode tender ao universalismo, corporativismo ou ser mais liberal residual. Entretanto, para além dos casos paradigmáticos, o que predomina nos diversos países são *mixes*. Ou seja, experiências híbridas que carregam características de mais de um regime. No mesmo país, como no caso do Brasil contemporâneo, é possível verificar um sistema previdenciário com características corporativistas, financiado por contribuição partilhada entre empregados e empregadores e, ao mesmo tempo, possuir 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 cada Estado-Nacional. Pode-se destacar algumas variáveis balizadoras, extraídas de distintas linhas interpretativas da relação Estado, atores e mercado capitalista e da origem e transformação do fenômeno *welfare state*. Dessa maneira, é possível propor um referencial

para investigar e caracterizar a trajetória das políticas sociais no Brasil, preocupação central do presente trabalho.

No processo de construção do aparato de proteção social, pelo menos três atores interagem: o pessoal do Estado, os capitalistas e os trabalhadores assalariados. O formato singular que as políticas vão tomar depende, em primeiro lugar, do peso específico de cada um desses atores nas articulações que se processam na arena nacional, suas interações conflituosas ou coordenadas, junto ao leque de opções possíveis, compreendido por eles próprios.

As políticas sociais, em geral, são sugeridas pelo pessoal do Estado (DELGADO: 2001). Mas, em considerável parte das vezes, são resultantes das exigências feitas pelos setores menos favorecidos no processo de acumulação capitalista, em particular pelos trabalhadores industriais que possuem maior propensão à ação coletiva e devem dispor de certo nível de independência e organização. 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 ganhos reais com sua implantação (SWAAN: 1988).

Segundo Condé (2004), considera-se que o Estado possa criar instituições que modelem práticas sociais. Subvertendo a perspectiva unidirecional “sociedade para o Estado”, aborda-se o problema segundo a tese de que tanto a sociedade pode mover-se em direção ao Estado quanto o contrário, o Estado pode estabelecer parâmetros para a ação social. Como já pôde ser percebido anteriormente, o que vale em ambos é a configuração histórico-institucional. Refletindo sobre as contribuições de Poulantzas, Offe, Elster, Przeworski, Block, neoinstitucionalismo histórico e de Théret, determina-se que o Estado não aparece aqui como um mero interlocutor de interesses, assim como também não é apresentado como um único aparelho coerente ou uma estrutura isenta.

O Estado contemporâneo é um aparato de instituições, dotado de grande poder de agenda, que age com interesses próprios e interfere na operação da economia capitalista; da mesma maneira, inversamente, vive sob uma ininterrupta pressão, de um lado resultante do constrangimento estrutural, proporcionado pela economia capitalista e, de outro, exercida pelos diversos atores que se articulam na sociedade²⁵.

Os agentes da administração executiva são o pessoal do Estado. Como discutido no capítulo um, esse grupo é composto por políticos, técnicos e intelectuais orgânicos, capazes

²⁵ Que pode ser somada a outras pressões, tais como a exercida por outros Estados e agências internacionais, da mesma maneira como foi demonstrado no capítulo anterior.

de elaborar políticas e, ainda, passível de deter o poder de ação mais ou menos autonomamente, dependendo do ambiente institucional político em vigor. Superficialmente, é possível apontar razões elementares que condicionam sua ação: os políticos buscam sua autopreservação e legitimidade enquanto os técnicos tendem a buscar ascensão pessoal e os intelectuais operar no sentido de alcançar certos resultados frente a diagnósticos traçados.

Conforme apontado no capítulo anterior, sugere-se a existência de um ambiente institucional político, onde o Estado figura como um ente regulador, cujas características determinam a sua capacidade de ação e, conseqüentemente, o poder de intervenção de seus administradores; algumas destas características são: o regime político, se autoritário ou democrático, o marco legal que estabelece a abrangência da intervenção estatal na economia e sociedade, a quantidade de pontos de veto, o grau de *governance* do executivo e o poder dos outros atores.

Os capitalistas encontram-se partidos em “frações de classe”. Numa perspectiva próxima a Poulantzas, Wright e Gourevitch, é possível subdividi-los, primeiramente, em três segmentos²⁶: capitalistas vinculados ao capital monopolista-financeiro, empresários associados ao setor multinacional e empresários nacionais propriamente ditos. A primeira fração tem sua posição derivada dos grandes fluxos de capitais – particularmente especulativos –, ligados ao sistema bancário e financeiro, cujos 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 uma tecnologia importada. Sua concorrência se opera por excelência no mercado mundial e, por isso, embora possam ser afetados por mudanças na configuração de mercado, dispõe de maior capacidade de adaptação a diferentes ambientes competitivos, tendo maiores condições de operar modificações no regime de produção. A terceira fração é a formada pelos empresários autenticamente nacionais que podem dispor de níveis de competitividade diferentes, 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 ser dependentes de ambientes caracterizados por uma concorrência menos acirrada.

²⁶ Que podem ser multiplicados ao inserir-se outras frações diversas das consideradas. Duas que possuem inegável relevância são a da agroindústria e a de exploração de riquezas naturais – como é o caso do poderoso setor de mineração.

Além disso, partindo de Gourevitch (1986), é possível 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. Hoje os donos de indústrias dispõem de seus próprios bancos ou aplicam a maior parte de suas reservas no sistema financeiro, bem como os banqueiros que incorporam 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. Assim, 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 configurações distintas de mercado e a diferença em termos da capacidade de adaptação a novos regimes produtivos. Por isso, na escolha do ator em interação com o processo de elaboração das políticas sociais, empregar-se-á uma expressão genérica – como “firma” ou simplesmente “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).

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

Por fim, a classe trabalhadora constitui uma das principais clientelas dos modernos programas sociais. Em certas condições, ela se antecipa ao próprio Estado, por exemplo, ao

criar suas próprias “caixas previdenciárias”, como demonstra Wanderley Guilherme dos Santos (1994) que analisa a origem da previdência social brasileira. Os trabalhadores também se encontram divididos em grupos, no caso, circunscritos por posições diferenciadas nas articulações de dominação e exploração, geradoras de percepções distintas da realidade como aponta Wright (2005 e *apud* SANTOS: 2002) e Lobo (2004). Trabalhadores do comércio e de serviços, gerentes, autônomos, desregulamentados, liberais, os de “dentro” e os “de fora” do mercado formal de trabalho etc; cada fração da classe tem uma possibilidade diferenciada de alcançar níveis de consciência, organização e ação coletivas. Por isso, ressalta-se o papel do segmento potencialmente mais combativo da classe trabalhadora que possui, por isso, maior atividade na interação de onde nascem as políticas sociais: trata-se dos trabalhadores empregados na indústria.

Do ponto de vista exógeno à classe, percebe-se que seu poder deriva acima de tudo do regime de produção encontrado 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 sociais depende, em grande medida, da natureza de suas organizações – se autônomas e combativas ou tuteladas pelo Estado – e de sua capacidade de atuar de forma independente na cena política, com um partido e um programa autênticos (DELGADO: 2001 e ESPING-ANDERSEN: 1991). Além disso, como Przeworski (1988 e 1989) e Elster (1986) chamam a atenção, é necessário identificar o aspecto mental desse ator, posto que esse seja o fator elementar para a compreensão da organização e ação coletivas.

Uma vez apresentados os protagonistas, deve-se identificar quais fatores determinam o peso social específico de cada um deles, suas possibilidades de ação coordenadas, ou conflituosas, bem como a percepção do elenco de opções perceptíveis por cada ator como alcançáveis. A resposta depende de uma ordem de fatores estruturais e conjunturais, entrelaçados naquilo que se chamará de “ambiente institucional”.

Partindo da Teoria da Regulação, das Variedades de Capitalismo e, novamente, do neoinstitucionalismo histórico, nos termos já definidos no capítulo um, pode-se considerar dois ambientes institucionais que circunscrevem as características e a ação dos atores: um econômico e outro político. Para ampliar a abrangência da categoria e aprofundar seu poder explicativo, subdividi-se o ambiente institucional econômico em duas esferas: da produção e da circulação. A “esfera de produção” é onde os atores relacionam-se mais proximamente

com os meios de produção e de onde derivam os primeiros dilemas de coordenação. Aqui, a estrutura da empresa é montada sob uma lógica mais ou menos hierárquica, mais ou menos opressora, que emprega mais ou menos trabalhadores. Este é o espaço do conflito por excelência entre capital e trabalho e, portanto, é o local onde os trabalhadores industriais radicam seu poder de barganha e onde se gesta sua consciência de classe. Sumariamente, vê-se que, na “esfera de circulação”, as empresas percebem a demanda e orientam suas prioridades de produção; interagem com outros atores exógenos à firma, tais como o Estado e demais empresas, ao mesmo tempo em que se inserem no mercado internacional. Nesta esfera é que se verificam as configurações de mercado, fechado ou aberto, em relação à competição mundial.

O ambiente institucional político pode ser definido pelo regime em vigor, no qual se elencam o conjunto de instituições e o marco legal que normatizam o jogo de forças na disputa pelo poder, como a abrangência da ação, as oportunidades de veto, as decisões do executivo e os procedimentos adotados pelo Estado. É aqui que se verifica o grau de autonomia do pessoal do Estado em relação aos outros atores. Se o regime político pender para o autoritarismo, suas instituições tendem a alijar a sociedade e as demais agremiações partidárias de participação efetiva ou capturá-las através, por exemplo, da cooptação de lideranças ou organizações. O Estado então tem maior capacidade de remover unilateralmente os vetos, passando a gozar de grande poder de agenda, o que mune os políticos dirigentes e a tecnocracia da capacidade de providenciar diagnóstico, elaborar programas, metas e estratégias, bem como executar suas tarefas. Se o regime político pender para a democracia, suas instituições tendem a incorporar demandas e atores, e o pessoal do Estado deve negociar decisões, valendo-se de diversos procedimentos de manobra que, como demonstra Nunes (2003), pendulam do clientelismo ao universalismo de procedimentos, cuja finalidade é ultrapassar todas as oportunidades de veto.

É evidente que há variações no interior de cada regime. Mesmo porque, as preocupações com a obtenção e a manutenção da eficiência e da legitimidade variam. Pode haver um regime autoritário com a preocupação de incorporar outros atores, podendo ir do autoritarismo, propriamente das armas, ao corporativismo, de forma que, em cada caso, as instituições variam. Pode, ainda, existir um regime democrático com mais ou menos condições de insulamento, ou com um marco legal e estrutura, compostos por um número superior ou inferior de pontos de veto, o que dificulta ou facilita a operação de mudanças.

Por isso, adota-se como critério para verificar a capacidade de decisão e ação da administração estatal o “grau de *governance*”. Dependendo das regras institucionais e da pressão de atores ou partidos, o executivo pode gozar de maior ou menor espaço de manobra e controle do poder decisório. Portanto, um ambiente institucional político é uma particularidade histórico-temporal que pode ser caracterizada por regras e práticas variadas, por um autoritarismo mais insulado ou mais corporativo, uma democracia mais racional ou clientelista, que dispõe de um executivo com maior ou menor grau de *governance*.

Partindo da constatação de que os ambientes institucionais condicionam o poder, ação e consciência dos atores, tem-se abaixo cinco realidades históricas possíveis. Chama-se a atenção para o fato de que a preocupação, nesta fase do trabalho, é elencar tendências. O marco teórico não serve como camisa de força, mas como ponto de partida para a análise de caso, que pode trazer a necessidade de incorporação de novos condicionantes e levar a refutação de outros.

- 1- Um ambiente institucional político caracterizado por práticas autoritárias cruza-se com um institucional econômico, cuja esfera de produção se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente fordista; ao mesmo tempo em que, na esfera de circulação, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela manutenção do mercado fechado. Neste caso, o ator mais relevante torna-se o pessoal do Estado, que dispõe de grande poder de decisão. Os trabalhadores são alijados de intervir de maneira autônoma tanto na arena política quanto na sociedade – como agente de pressão – e os capitalistas, particularmente do setor produtivo, tanto nacionais quanto associados, podem tornar-se mais sensíveis a aceitar o custeio de programas sociais, dependendo das vantagens garantidas pelo governo.
- 2- Um ambiente institucional político marcado por práticas democráticas, em que o governo possui baixa *governance* e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera de produção se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente fordista. Ao mesmo tempo, na esfera de circulação, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela manutenção do mercado fechado. Neste caso, o pessoal do Estado fica mais sensível às pressões que emanam da

sociedade; o ator mais relevante torna-se a classe trabalhadora, posto que ocupa um lugar central no processo de produção e não sofre repressão, o que tende a lhe permitir organizar-se de forma autônoma²⁷; e os capitalistas permanecem sensíveis a aceitar o custeio de políticas sociais, uma vez que podem repassar os custos para os consumidores locais.

- 3- Um ambiente institucional político marcado por práticas democráticas, em que o governo dispõe de baixa *governance* e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera de produção se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente fordista. Ao mesmo tempo, na esfera de circulação, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial, diminuindo sensivelmente o grau de proteção às empresas instaladas no espaço nacional. Neste caso, o pessoal do Estado permanece sensível às pressões que emanam da sociedade; o ator mais relevante continua sendo a classe trabalhadora, porém os capitalistas, com acréscimo de poder às frações vinculadas aos capitais multinacional e financeiro, tornam-se menos sensíveis a aceitar o custeio de políticas sociais. Uma vez que a competição com o capital e os produtos externos se torna mais acirrada, e as tarifas passam a um fator que reduz sua capacidade de concorrência.
- 4- Um ambiente institucional político caracterizado por práticas democráticas, no qual o governo dispõe de baixa *governance* e, portanto, não é imune ao veto, cruza-se com um ambiente institucional econômico, cuja esfera de produção se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente toyotista. Esta, por sua vez, diminui o número de empregados, reforma as relações dentro da empresa, flexibiliza e terceiriza tarefas, ao mesmo tempo em que, na esfera de circulação, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial. Aqui, o pessoal do Estado permanece sensível às pressões que emanam da sociedade; o ator mais relevante torna-se o capitalista, adaptado ao novo paradigma produtivo e arredio ao custeio de políticas sociais, e os trabalhadores perdem enormemente seu poder de barganha, diminuindo assim sua capacidade de ação na interação com os outros atores.

²⁷ Veja o cuidado ao utilizar a palavra “tende”. A questão da consciência, organização social e a inserção do trabalhador na cena política são elementos considerados à parte, como será mais à frente discutido.

- 5- E, por último, um ambiente institucional político marcado por práticas democráticas, nas quais o governo dispõe de alta *governance* e, portanto, possui meios de superar os pontos de incertezas estratégicas, cruza-se com o ambiente institucional econômico, cuja esfera de produção se fundamenta em uma estrutura organizativo-salarial, tipicamente toyotista. Ao mesmo tempo em que, na esfera de circulação, a resultante da interação entre a firma e o Estado é uma coordenação que se caracteriza pela abertura comercial. Neste caso, o pessoal do Estado ganha certa “blindagem” em relação às pressões que emanam da sociedade, elevando seu poder decisório e destacando-se na relação com os fortalecidos capitalistas, enquanto os trabalhadores permanecem em uma posição secundária nas interações que se processam.

Tendo como base as experiências paradigmáticas analisadas por Esping-Andersen (1991 e 1995), tem-se a intenção de verificar, ao longo do trabalho, se o formato das políticas sociais de fato tende a acompanhar a lógica emanada do poder dos atores. Ou seja, quando o Estado é mais forte, as políticas tendem ao corporativismo, como no caso alemão; quando os capitalistas ou o mercado é mais forte, as políticas sociais tendem a ser mais residuais, como na experiência anglo-saxônica; e quando os trabalhadores são mais fortes, elas tendem a ser mais universalistas, como verificado na Escandinávia. Portanto, pretende-se comprovar para qual modelo vai pender mais os *mixes* de regimes de *welfare*, caso um dos atores se torne mais forte que os outros.

É importante que se sublinhe que não se trata de uma relação mecânica. Essa proposta de vinculação entre o poder individual de determinado ator e o tipo de política social mais provável não conforma uma regra geral, mas resulta de dada avaliação lógica: políticas baseadas na repartição de recursos e na capitalização administrada pelo Estado são mais benéficas ao pessoal do Estado; 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. Contudo, veja-se que essa tendência deve ser problematizada em cada caso concreto, pois o formato das políticas depende sobremaneira das coalizões, como já atentado pelo próprio Esping-Andersen, da consciência e capacidade de ação coletiva de cada ator.

Com base nas condições específicas, as interações podem variar do conflito à cooperação. Para saber como se processam essas articulações, é necessário trazer ao centro outra ordem de condicionantes, tais como: a natureza das organizações sociais e políticas dos trabalhadores, os desafios que se impõem aos capitalistas, a prioridade do governo em dialogar com um ou outro ator. Tais coalizões podem ser múltiplas, governo e capitalista, governo e trabalhador, trabalhador e capitalista; porém deduz-se que em uma economia de mercado, na qual o Estado vive sob o constrangimento da economia capitalista, os governos tendem a aproximar-se dos detentores de capital, assim como o inverso, os capitalistas tendem a aproximar-se do pessoal do Estado devido à capacidade do segundo otimizar os interesses do primeiro. Dessa maneira, constata-se que, ainda que possível, uma coalizão que tenha os trabalhadores no centro é menos provável caso não disponham de capacidade de impor-se na cena política, salvo talvez na segunda situação-exemplo – trabalhadores fortes, pessoal do Estado sensível e capitalista susceptível –, os trabalhadores tendem sempre a ficar de fora das coalizões dominantes.

A capacidade dos trabalhadores em reverter a situação de isolamento emana de seu peso relativo na sociedade – poder de barganha e sindicato forte – e sua organização política, isto é, a existência de um partido que se identifique com a classe, e a capacidade de suas organizações produzirem alianças com outros atores localizados no campo do trabalho, como camponeses, desempregados, dentre outros. De qualquer forma, a exclusão das interações coordenadas não os impede de manterem-se ativos como núcleo de pressão na sociedade.

Mais uma vez deve-se ter atenção para o fato de que esse é um modelo indicativo de análise. Não se pretende, aqui, nenhuma sugestão estrutural, funcionalista ou determinista. A política social é uma experiência nacional por excelência, por isso cada caso deve ser submetido a uma análise pormenorizada em que pese outros fatores não elencados até aqui. Um elemento para o qual se toma a atenção, desde já, são as políticas que já existem que, ao institucionalizarem-se, tendem à permanência.

Portanto, no que concerne à percepção de opções possíveis dos atores há que se inserir um dado complementar ressaltado por Condé (2004) e caro aos neointitucionalistas: a *path dependence*. Ou seja, quando alguma política social se encontra em pleno vigor, as possibilidades de erradicá-la são muito pequenas. Como ela gera clientelas específicas, o custo de mudança torna-se alto demais, por isso, mesmo que um governo detenha grande

poder e alta *governance*, sua capacidade de erradicá-la é muito limitada. Não há governo que assuma o preço de alijar um público considerável de determinados serviços fundamentais para sua sobrevivência e segurança. Dessa forma, conclui-se que a interação entre os atores responde plenamente ao problema de geração do regime de bem-estar. Daí por diante, uma vez institucionalizadas, as políticas tomam vida própria e os atores, quando muito, podem impor modificações pontuais. Sendo possível constatar que “as instituições condicionam interesses e as identidades dos atores” (CONDÉ: 2004).

Outro elemento que pode influir no processo de produção, trajetória e manutenção das políticas sociais é o que se chamará aqui de “ator eventual”. Quando Ellen Immergunt (1997) descreve o processo de construção do aparato de saúde pública na França, Suíça e Suécia, observa como as instituições exercem influência na capacidade do ator “médico” interferir nos limites dos programas. Portanto, enxerga este como sendo um elemento central para a compreensão de como a saúde pública na Suécia se tornou muito mais universal do que o modelo consolidado na Suíça. Este ator é relevante no contexto do processo de produção de específicas políticas sociais, assim como os *crafty* de Swaan (1988) são consideráveis apenas em determinadas experiências nacionais. No caso, o médico é um ator importante quando se observa a política de saúde, mas é totalmente irrelevante quando o tema é, por exemplo, educação²⁸. Como Delgado (2001) demonstra, a despeito do peso que ocupa nas interações sociais na França, os *crafty* não se tornam um ator de verificável relevância na dinâmica social e política no Brasil. Na mesma linha, Esping-Andersen (1991 e 1995) sugere que a política social gera estratificação, portanto o beneficiário de um serviço social é um ator fundamental na preservação da política que o contempla – e apenas em relação a ela.

Dessa forma, analisa-se que em contextos específicos um outro elemento deve ser incorporado nas interações. O “ator eventual” pode possuir uma natureza diversa – ele pode ser membro de uma categoria profissional, habitante de uma região ou usuário de um serviço público – e ser, ao mesmo tempo, relevante na elaboração e/ou manutenção de dada política social e totalmente irrelevante na elaboração/manutenção de outra.

Por fim, dois outros fatores também podem influenciar o processo de construção das políticas sociais específicas e os regimes de *welfare*, são eles: em primeiro lugar, a pressão exercida por outros países ou agências internacionais, em particular aquelas voltadas ao

²⁸ Este também é o caso dos médicos no contexto da implantação do Seguro Único de Saúde no Brasil conforme será abordado neste trabalho.

monitoramento das populações que vivem sob risco em diversos países; em segundo lugar, os efeitos de crises econômicas internacionais, conforme apontadas por Gourevitch (1986), podem gerar demandas que levam à elaboração de políticas públicas sociais.

À guisa de conclusão, sintetiza-se o acima exposto da seguinte maneira: partindo do suposto que se trata de um fenômeno nacional, o formato variado das políticas sociais e, conseqüentemente, dos regimes de bem-estar derivam das relações conflituosas ou coordenadas dos atores: pessoal do Estado, capitalistas e trabalhadores. O Estado, imerso em um ambiente mais amplo que ele, que interage ativamente com as classes, pode criar instituições que delimitam comportamentos sociais. O poder relativo de cada ator, suas interações e sua percepção de opções possíveis são balizadas pelo cruzamento entre os ambientes institucionais, econômico e político. E, uma vez estabelecidas, as políticas sociais tendem a ser preservadas e passam a ter vida própria, amadurecem e transformam-se.

CAPÍTULO 3

4 – BRASIL: UM ESTADO DE BEM-ESTAR EM CONSTRUÇÃO

O Estado social no Brasil consolidou-se entre as décadas de trinta e setenta, uma vez que é nesse período que há a emergência dos sistemas públicos de saúde, educação, integração e substituição de renda, bem como assistência social e habitação (DRAIBE: 1992). Como afirma Medeiros (2001), as circunstâncias do surgimento e desenvolvimento do *welfare state* brasileiro seguiram um roteiro bastante distinto dos casos considerados clássicos. Isto se deve a própria trajetória de modernização seguida pelo país (DRAIBE: 2008), uma vez que ela deu-se de forma segmentada, ou seja, através da coexistência de setores modernos e tradicionais (MEDEIROS: 2001).

As relações de trabalho na agricultura demoraram de forma considerável a modernizarem-se, e a penetração de leis de mercado tardou a chegar ao campo. De acordo com Draibe (1992), o *welfare* brasileiro se desenvolveu passando por duas fases de produção legal, a primeira entre 1930 e 1945 e a segunda entre 1966 e 1971. O que possibilitou, a partir da década de oitenta, experienciar profundas reformas. O fato dos dois primeiros intervalos serem marcados por governos autoritários, e o terceiro por uma profunda crise político-econômica vem apontar para o caráter preventivo e de legitimação da política social brasileira. Fato, esse, que se buscará verificar nas próximas páginas, juntamente com a análise da dinâmica institucional que envolveu os atores na interação que resultou em um singular modelo de *welfare*.

4.1 - As Instituições Brasileiras

Quando reflete a respeito da diversidade existente entre histórias nacionais distintas, Berrington Moore Jr (1975) demonstra que cada Estado possui uma trajetória particular de onde resultam histórias diferentes que reforçam ou inibem certos padrões de instituições políticas, podendo pender do autoritarismo à democracia. São diversas e diversificadas as obras que objetivam explicar o processo de formação e apresentar os contornos elementares que delineiam as instituições sociais e políticas no Brasil. O que há em comum, em praticamente todas, é a constatação do protagonismo estatal, particularmente na economia, e a tradição de permeabilidade das entidades públicas por interesses privados. Um autor que

sintetizou muito bem estes dois fenômenos foi Raimundo Faoro (2000) ao descrever que a natureza patrimonialista do Estado brasileiro torna a sociedade refém do estamento burocrático.

Florestan Fernandes (1975) descreve a formação político-social, bem como a incorporação do capitalismo como resultante daquilo que identifica sendo uma revolução burguesa *sui generis*. As transformações institucionais subsequentes ficam limitadas à elite, que passa a valer-se do Estado como seu instrumento. O povo é relegado a um segundo plano, de maneira que a independência, a abolição e a proclamação da República ocorrem sem que houvesse uma ruptura entre as elites. A lógica de rearranjos de poder, promovidos “por cima”, conforma aquilo que Vianna (1997) chama de “revolução passiva” e marca os demais processos de transformação pelos quais o Brasil passaria no decorrer de sua história. Nesse sentido, os golpes de 30 e 64, assim como o retorno à égide civil em 1985, seriam evidentes exemplos.

Victor Nunes Leal (2003) demonstra como a ampliação da base política e a superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma sociedade e economia ainda tradicionais geraram no Brasil o fenômeno clientelista. Paralelamente, na esteira do processo de formação das instituições políticas brasileiras, a centralização e concentração do poder fizeram emergir uma tradição institucional altamente concentradora na figura do Estado. Este fenômeno leva ao desenvolvimento de arranjos voltados para a cooptação, como o corporativismo (BOSCHI e DINIZ: 1991), e criação de ilhas de excelência técnica, que buscam contornar o processo político formal, permeado por tais práticas, com a finalidade de ampliar a capacidade de intervenção do Estado (DINIZ: 1997b). Portanto, é possível compreender o funcionamento político brasileiro através da perspectiva de quatro “gramáticas” ou “padrões institucionalizados de relações”, que se entrelaçam e contornam interações: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, sendo este último o único que se caracteriza pelo modelo racional sugerido por Weber e que, em sua leitura, deveria conformar o modelo burocrático próprio do capitalismo (NUNES: 2003).

Essas informações corroboram a tese clássica de que, no caso do Brasil, é tradicional a constituição de padrões administrativos que reforçam a capacidade de articulação e decisão do executivo no interior do ambiente institucional político. Nos períodos autoritários, o cerceamento do legislativo ocorria por via do fechamento do Congresso ou pela edição de

decretos-lei; na democracia recente, a busca pelo estabelecimento de maioria parlamentar é um meio que garante ao governo blindagem, assim como a rotineirização da edição de medidas provisórias viabilizarem o poder de legislar. Na prática, a instância parlamentar no Brasil, quase sempre, apenas reforça e legitima as decisões adotadas pelo executivo (DINIZ: 1997).

Nas primeiras décadas da República, o ambiente institucional econômico ainda é caracterizado por uma acentuada predominância da produção rural. A indústria ficava restrita a algumas cidades e ramos da produção de bens de consumo não duráveis, voltados basicamente ao abastecimento interno. Segundo Suzigan (1986), existem diversas interpretações que buscam apontar as origens do desenvolvimento industrial brasileiro, entretanto, a que parece mais coerente para explicar a industrialização ainda na Primeira República, é a Teoria dos Linkages ou “de efeitos de encadeamento”. Essa teoria versa sobre a capacidade de uma dada produção, no caso, prioritariamente, o café, gerar investimentos em outros setores do mercado interno, inclusive a manufatura.

4.2 - O *Welfare* brasileiro: das origens à década de quarenta

É neste ambiente institucional político, marcado por um Estado que se tornaria cada vez mais forte e centralizador, em interseção com um ambiente econômico, caracterizado pela emergência de uma economia industrial, que as políticas sociais começaram a ser produzidas no país ao longo da primeira metade do século XX.

É possível verificar, empiricamente, os principais efeitos sociais, produzidos pela industrialização, ainda na Primeira República: a emergência das cidades e a expansão de duas novas classes sociais, autenticamente urbanas, concentradas em alguns centros. Tanto a burguesia fabril quanto a classe operária se desenvolvem nesse período, ao passo que solidificam pontos de apoio para intervir ativamente em uma sociedade em via de modernizar-se.

Diferentemente dos industriários e comerciantes, que já criavam associações desde o século XIX, os trabalhadores começaram a organizar-se apenas no início do século XX, particularmente, após a elaboração da lei de sindicalização datada de 1907. Nas décadas que se seguiram a essa data, o número de associações se multiplicou juntamente com o número de mobilizações. Ao passo que se intensificava a migração do campo para a cidade, e a população aumentava, crescia também o número de trabalhadores urbanos e sua capacidade

de pressionar patrões e governos²⁹. Não foi por acaso que, no início da década de vinte, houve um recrudescimento da repressão, ao mesmo tempo em que leis regulatórias, no campo do trabalho, são promulgadas, caracterizadas por um evidente conteúdo contencionista. Algumas delas foram: a lei que estabelecia regras sobre as férias, segurança e higiene nas empresas, bem como a que regulamentava o trabalho feminino e o infantil. É fato que essas leis não alcançaram concretamente grande êxito, mas, ainda assim, serviram para expressar a preocupação do governo federal em refrear o movimento operário nascente no País, fosse por meio das armas ou através de concessões (SANTOS: 1994).

No ambiente institucional político, verifica-se um Estado ainda muito limitado e tomado por interesses particularistas. O executivo federal possuía baixo poder de decisão, uma vez que o regime apresentava características fortemente federalistas. Entretanto, o governo conseguia certo grau de *governance* se fosse capaz de manobrar num jogo político que se processava em meio a um caleidoscópio de interesses privados diversificados, que conformavam a época áurea do “coronelismo”. Devido às limitações impostas por um modelo de administração pública, essencialmente patrimonialista, não eram poucas as dificuldades que o pessoal do Estado enfrentava para construir uma agenda autônoma ou mesmo desenvolver 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.

Segundo Fleury (1994), até o final do século XIX, a pobreza era avaliada, segundo os conceitos da época, como sendo uma resultante da incapacidade individual de ascender. As pessoas eram consideradas culpadas por sua situação social, e, por isso, a assistência ficava restrita a entidades filantrópicas sem qualquer vinculação com o Estado. Apenas a partir da virada para o século XX que algumas leis, voltadas à melhoria de condições de vida, começam a ser produzidas, com destaque para o seguro social voltado aos trabalhadores urbanos.

No plano federal, nos anos vinte, são adotadas iniciativas mais efetivas dirigidas à questão social (SANTOS: 1994); ainda assim, até a década de trinta, tais políticas permaneceram limitadas e emergenciais. 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

²⁹ Apenas na cidade de São Paulo, entre 1917 e 1920, ocorreu 107 greves.

havia qualquer política voltada à habitação. A fragilidade na aplicação de leis como a do código sanitário e as que regulamentavam os Departamentos Nacionais do Trabalho e Saúde (de 1923) evidenciaram a fragilidade da legislação social naquela época (MEDEIROS: 2001).

Talvez pela percepção da incapacidade governamental ou devido a uma orientação ideológica explicitamente antiestatista³⁰, 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” 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; porém, apenas nos anos trinta, com uma presença mais efetiva do Estado, sua abrangência estender-se-ia e diversificar-se-ia de fato (GOULART: 2000).

A revolução, ou golpe, de trinta resultou da ação de uma coalizão heterogênea e difusa que se formou em meio à crise institucional que o país passava 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 compromisso³¹. Entretanto, uma vez superadas as tensões internas, através 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, ascende então o corporativismo como “uma arma da engenharia política dirigida para o controle político, intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais” (NUNES: 2003, 37). Formalizado em leis e organismos, o

³⁰ 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 Werneck Vianna (1999).

³¹ Chama-se a atenção para o fato de que tal teoria do “compromisso”, em uma primeira leitura, pode parecer contradizer a da “revolução passiva”, apontada, anteriormente, como uma explicação consistente do processo de transformação política brasileira. Porém, devido ao objetivo e dimensões deste trabalho não se fará a devida confrontação requerida por este debate.

corporativismo foi moldado com a finalidade de cooptar as classes sociais. Paralelamente, o Departamento de Administração de Serviços Públicos inaugurava a prática do insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que introduzia elementos de universalismo de procedimento nos serviços públicos através, por exemplo, da 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: 1997), capilarizado no interior do país.

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), o nacional-desenvolvimentismo surge fundado 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 (MOTTA: 2000).

Mesmo sem abandonar o setor agroexportador, a prioridade se torna a industrialização, visto que o governo não tardou em criar subsídios e incentivos, além de comissões voltadas ao seu monitoramento mais efetivo (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, através da criação de empresas de base (BRUM: 2002). Foi impulsionado pela ação estatal que o empresariado nacional pôde encontrar terreno fértil para desenvolver-se, passando a controlar quase a totalidade do mercado interno e tornando-se assim um ator mais robusto nas interações políticas e sociais.

A estratégia econômica desenvolvida pelo pessoal do Estado pode ser abordada em cinco dimensões de ação que visavam promover a substituição de importações: a) proteção à indústria nacional; b) mobilização de fontes de financiamento para a indústria; c) criação de infraestrutura básica para o desenvolvimento; d) atuação como produtor em alguns casos; e) controle do movimento operário (FIORI: 1985). Portanto, a resultante da interação entre a firma e o Estado, tendo o segundo como ator mais relevante, dá-se em uma esfera de

circulação marcada por práticas protecionistas que otimizam o desenvolvimento de um empresariado nacional com relevante grau de autonomia em relação ao capital internacional.

É a partir deste contexto de industrialização e autoritarismo, lastrado por práticas corporativistas e agências insuladas, no qual a coalizão dominante é composta pelo pessoal do Estado e o empresariado nacional, que o *welfare* brasileiro começou a ser, de fato, montado (DELGADO: 2001 e DRAIBE: 1992). Uma elite burocrática que se formou no DASP e passou a compor a fração tecnocrática do pessoal do Estado comandou todo o processo de elaboração e implementação da agenda social em acordo com as metas de desenvolvimento industrial e precedendo as pautas populares (MELO: 1990). Assim, emerge um sistema de estratificação ocupacional, definida por normas legais, que Wanderley Guilherme dos 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, tais 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. Elas focavam, centralmente na agenda social, a questão da legislação do trabalho e da 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 (DRAIBE: 1992). Na prática, quem conduziu a montagem do modelo de políticas sociais foi o pessoal do Estado, que adquiria capacidade técnica e certo grau de universalismo por meio das operações articuladas pelo DASP, que gozava de blindagem na arena política, dado o perfil autoritário da administração. E contava, ainda, com a cumplicidade dos empresários, pelos motivos que se mostrará adiante.

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 através da repressão aos grupos organizados de base operária e por meio de concessões (MEDEIROS: 2001). Nesse sentido, o pessoal do Estado desenvolveu várias iniciativas, tais como: a criação do Ministério do Trabalho, 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 através da justiça do trabalho; a centralização das políticas de saúde e educação; e a estatização da previdência (MEDEIROS: 2001), conforme será visto adiante. 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 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 CAPs passaram a ser substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (MEDEIROS: 2001). 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 de circulação 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, 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”, a qual a patronal poderia burlar com a flexível alegação de “justa causa” (LOBO: 2005).

4.3 - A evolução no interlúdio democrático

No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o mundo capitalista vivenciou um momento excepcional de progresso e desenvolvimento econômico. Tratava-se da “era de ouro” para ingleses ou dos “trinta gloriosos” para os franceses (HOBSBAWN: 2000). Este salto qualitativo pôde encontrar algumas de suas razões na regulamentação econômico-comercial, estabelecida internacionalmente a partir do consenso keynesiano produzido em *Bretton Woods*; nos investimentos em reconstrução e armamentos; nas conquistas trabalhistas, que fizeram expandir o mercado de consumo; no Estado de Bem-Estar Social; no temor do avanço soviético; e na liderança estadunidense, que garantiam a integração e defesa do sistema de propriedade privada dos grandes meios de produção³².

No rastro dos Anos de Ouro do capitalismo, desenvolvido a partir dos anos cinquenta, parte das nações em desenvolvimento fez uma tentativa deliberada de tornar-se industrializada, ao invés de continuar a especializar-se na produção de *commodities* primária – alimentos, matérias-primas e minerais – para exportação, de acordo com o determinado pela teoria tradicional do comércio. Acreditava-se que a expansão de seus parques

³² Mais a respeito, ver Fiori (1997)

industriais, através de uma orientação pela substituição de importações, traria vantagens como: progresso tecnológico, geração de empregos, melhoria na renda dos trabalhadores e maiores efeitos de encadeamento (HOBSBAWN: 2000). É neste contexto de prosperidade no mundo capitalista e de avanço industrial na América Latina que se insere a história do apogeu do desenvolvimentismo brasileiro.

A partir da década de cinquenta, os prognósticos cepalinos serviram de inspiração para muitos defensores do desenvolvimento industrial no Brasil. Uma maneira de justificar-se era apontar que as desigualdades sociais seriam amenizadas se houvesse desenvolvimento da industrialização. A necessidade de participação do Estado neste processo era uma das teses amplamente aceitas, tendo os dois governos Vargas como impulsionadores originais (MOTTA: 2000).

No início dos anos cinquenta, Vargas apresenta-se como sendo uma figura que se assentava em uma coalizão que buscava pressionar para em seguida negociar com o imperialismo (BOITO JR: 1982). Dentro de sua estratégia desenvolvimentista, o capital estrangeiro seria bem-vindo desde que o governo tivesse condições de alocá-lo nos setores que considerasse prioritários, possibilitando que estes ajudassem no processo de “emancipação econômica”, que ocorreria tão logo as reservas internas de capitais fossem constituídas, e o país passasse a dispor de poupança própria (MOTTA: 2000)³³. Assim, no período compreendido entre 1951 e 1954, o Estado lançou as bases da infraestrutura industrial, alavancando o crescimento do setor por pelo menos uma década.

Com Vargas fora de cena³⁴, Café Filho, através do ministro da Fazenda Eugênio Gudin, opera uma reorientação à perspectiva macroeconômica. Ao editar a instrução 113 da SUMOC, em janeiro de 1955, o governo passou a permitir que empresas estrangeiras fizessem intercâmbio com suas matrizes sem cobertura cambial (MARANHÃO: 1997). Dessa forma, uma empresa estrangeira poderia trazer equipamentos com total liberdade no câmbio. Esta iniciativa representou um incentivo para atrair multinacionais ao país, o que acelerou o processo de internacionalização da economia durante os anos Juscelino Kubitschek (MALAN: 1997).

O Plano de Metas de JK continha uma estratégia de dinamização de novos setores da produção industrial – bens intermediários e bens de produção – através da manutenção do

³³ Mais a respeito da estratégia de Vargas no campo da política econômica ver Leopoldi (2002) e Fonseca (1997).

³⁴ Sobre o processo que culminou com o suicídio de Vargas, ver Boito Jr (1982)

intervencionismo que era reforçado pela criação de novos organismos insulados, tais como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, os Grupos de Trabalho e os Grupos de Execução. Estes envolviam, ao mesmo tempo, o pessoal do Estado, técnicos localizados fora do Estado e empresários (LEOPOLDI: 2002).

Um dos elementos mais notáveis é a manutenção do protecionismo que passa a coexistir com a ampliação da presença de uma quantidade cada vez mais considerável de capitais estrangeiros (LEOPOLDI: 2002). Não obstante os êxitos, o programa de expansão industrial trouxe problemas financeiros para o país (MARANHÃO: 1997). Frente às complicações, o governo se valia daquilo que Fiori (1985) considera como sendo um instrumento recorrente no processo de substituição de importações no Brasil: a “fuga para frente”, ou seja, “jogar a dívida para o futuro e pagar mais por ela”.

Após as breves e fracassadas experiências com Jânio Quadros³⁵ e o Parlamentarismo, o governo João Goulart encontrava-se imerso em complicações econômicas. Sem créditos no exterior, Jango tinha que administrar uma dívida de três bilhões de dólares, e uma inflação que viria atingir quase 100% em 1964. À frente da pasta do planejamento, Celso Furtado elaborou o Plano Trienal com o objetivo de reduzir o índice de inflação a 10% num período de três anos e manter um de crescimento real em torno dos 7% a.a.. Tratava-se de um plano ambicioso, que visava igualar a inflação aos melhores tempos de Dutra e elevar o crescimento ao melhor período do governo Juscelino Kubitschek, realizando, concomitantemente, as Reformas de Base, iniciativa sem precedentes na história do país (SKIDMORE: 1996). Além de retomar uma postura próxima à de Vargas, mais restritiva, portanto, ao capital estrangeiro, o governo buscava fazer o Estado assumir funções distributivas; este foi o plano barrado pelo golpe de 1964³⁶.

É evidente a mudança que se opera no ambiente institucional econômico no período que vai de 1930 a 1964. Enquanto, na esfera de produção, o modelo fordista se consolidava (MATTOSO: 1995), houve aumento do peso relativo da indústria e do processo de urbanização. O número de trabalhadores empregados nela aumentou de 450 mil para 2,1 milhões (BRUM: 2002); o coeficiente de importações baixou de 12,6%, no período 1950-1954, para 8,6%, no período 1955-1961, o que indicava uma maior independência em relação ao setor agrário-exportador, e uma ampliação da produção industrial nacional agora

³⁵ Sobre a vida e governo de Jânio Quadros, ver Arnt (2004).

³⁶ Mais sobre o golpe de 1964, ver Dreifuss (1981).

capaz de assumir parte relevante do abastecimento do mercado interno. O Brasil substituíra suas importações (MARANHÃO: 1997).

Para alcançar esses resultados, o insulamento burocrático ocupou um lugar central entre os mecanismos empregados para assegurar o desenvolvimento econômico. Confrontado à incapacidade de reformar o Estado e remover seus aspectos arcaicos, que limitavam o avanço do projeto nacional-desenvolvimentista, a partir de 1951, o pessoal do Estado via a necessidade de fortalecer essa estratégia a fim de sobrepor os diversos pontos de veto existentes na estrutura formal dos poderes. De acordo com Nunes (2003), no decorrer dos anos cinquenta, os governos enfrentaram o desafio de elevar sua *governance*, reconhecendo e participando dos esquemas clientelistas que secularmente permeavam o ambiente político. A lógica consistia em conceder aquilo que as lideranças políticas tradicionais reivindicavam e também ocupar o congresso e partidos com questões mais gerais, que não tratavam dos temas centrais constantes na agenda do executivo.

Simultaneamente, eram constituídos órgãos alternativos, que viabilizavam os mecanismos de operação das metas desenvolvimentistas por meio de canais paralelos. Estes decidiam e executavam os planos gerados pela elite técnica, que operava no interior das agências insuladas. Ao mesmo tempo, as práticas e organismos corporativistas não deixaram de existir, pelo contrário, permaneceram funcionando com vistas a canalizar interesses e remediar conflitos. Portanto, o insulamento não desmontou o aparato clientelista ou negou o corporativismo, mas, ao contrário, coexistiu com ambos, enquanto que a operação de procedimentos universalistas, tais como concorrências e concursos públicos, criavam em torno do pessoal do Estado uma área de legitimidade (NUNES: 2003). Em síntese, o artifício do insulamento burocrático permitiu ao pessoal do Estado manter ilhas de excelência, que elaboravam estratégias e formas de implantação das metas do executivo, independente do jogo político que se operava nas vias formais da democracia brasileira.

Observando o empresariado, verifica-se que o progresso industrial foi gerando a elevação de seu poder econômico e o aumento de seu peso específico nas articulações sociais, tendo sua configuração alterada na medida em que o projeto desenvolvimentista avançava. Até o segundo governo Vargas, a fração capitalista hegemônica foi aquela ligada ao capital nacional, ou seja, a maior parte dos empresários que exerciam destacada influência eram os que radicavam suas prioridades de investimento no país, e, sobre o processo de substituição de importações, não havia ainda um setor industrial robusto voltado

“para fora”. Então, a partir dos anos JK, com a atração de multinacionais do setor de bens de consumo duráveis, a composição dessa classe se modifica paulatinamente. Não tardaria para que a fração dominante passasse a ser dos empresários associados ao capital externo e que, mais tarde, erguesse-se um setor voltado “para fora”. De qualquer forma, o comportamento de mercado e as estratégias políticas dessas frações não oscilaram durante este período, o que permite, pelo menos por enquanto, observá-la como um ator unificado nas interações com outros agentes sociais.

A expansão da indústria de matriz fordista e a ordem política semicompetitiva fazem com que, da mesma maneira como ocorre com os empresários, o poder dos trabalhadores se acentue, fazendo-os emergir como um ator relevante nas articulações sociais. Ainda assim, inicialmente, o poder de ação dos trabalhadores ficava limitado por diversos motivos, tais como: a) seu peso na sociedade, embora em expansão, ainda ser relativamente pequeno; b) a fragmentação gerada pela “cidadania regulada”; c) ainda se encontrar politicamente atrelado ao modelo sindical, tutelado pelo Estado corporativista; d) pela ilusão desenvolvimentista de que a industrialização poderia levar à resolução dos problemas sociais; e) ausência de movimentos sociais diversos no campo ou na cidade; f) devido à falta de um partido que conferisse identidade política aos trabalhadores, permitindo assim que pudessem romper o isolamento e compor alianças com outros atores ou mesmo passar a deter um programa próprio.

Daí, por um longo período, o movimento sindical se restringia às exigências por melhorias salariais e por políticas de desenvolvimento econômico, o que em larga escala convergia com as posições do pessoal do Estado e até dos capitalistas. Entretanto, é ainda no governo Vargas (1951-1954) que tais limites começam a ser removidos. Seu período final foi marcado por uma acentuação da luta operária, que protagonizou diversas greves, que apontavam para a ruptura com a ilusão varguista e o modelo sindical predominante (BOITO Jr 1982). Ainda que os “pelegos” tentassem, a estrutura sindical corporativista não conseguiu controlar as mobilizações espontâneas de massa, uma vez que quando suas direções não eram derrotadas, organizações e sindicatos paralelos se formavam (LOBO: 2005). Na verdade, o germe da decadência desses sindicatos tradicionais era encontrado neles próprios; segundo Delgado (2001), o sindicalismo corporativista traz em si uma contradição, pois, ao mesmo tempo em que desmobiliza a classe, submetendo-a ao Estado, enseja um processo de autoidentificação como classe para si. Em ascensão, o movimento

operário impôs escolhas ao governo, tais como o aumento em 100% do salário mínimo, impedindo que se equilibrasse entre as forças sociais em conflito, o que resultou no “agosto de 1954”³⁷.

Nesse contexto, o PCB se apresentou como uma força de esquerda que teve sua legalidade rapidamente sufocada pelo governo Dutra sem que tivesse tido tempo de tornar-se uma referência competitiva, eleitoralmente sólida, para o movimento operário. Na clandestinidade, o PCB não deixou de intervir na luta de classes, porém seus erros e vacilos mitigaram sua influência³⁸. Já o PTB, limitou-se, por algum tempo, ao duplo papel de representar a sociedade junto ao Estado, ao mesmo tempo em que também ajudava a criar um consenso na sociedade em torno das metas deste (SANTOS: 1994). Porém, a pressão que emerge com a ascensão operária e a renovação dos quadros partidários, mais desprendidos do vulto varguista, começou a alterar essa configuração. A despeito dos traços que sobreviviam, oriundos da tradição partidária brasileira e da sua própria, a reorientação ao reformismo o aproximou mais dos trabalhadores e levou o PTB a acompanhar o desenvolvimento das lutas sociais que fizeram, dentre outras coisas, com que se tornasse a agremiação com os melhores resultados em termos de evolução eleitoral no período 1946-1964.

De acordo com Nicolau (2005), o PTB teve um crescimento constante ao longo do período democrático. Já entre 1945 e 1950, a diferença em pontos percentuais da votação para a câmara dos deputados, em comparação com outros, foi de 8,3%, momento em que os trabalhistas provavelmente incorporaram os votos dos comunistas. Entre 1945 e 1962, a ampliação foi ainda mais expressiva ficando na casa dos 14,6%. A representação do PTB não se dava apenas no movimento sindical ou por meio das instituições legislativas, mas na articulação direta com o pessoal do Estado. É por meio dele que se desenvolve o que Melo (1990) chama de “coalizão insólita” entre trabalhadores e pessoal do Estado; cooperação responsável pela ampliação, ainda que módica, dos benefícios em termos de políticas sociais alcançadas neste período. Com base em uma massa de trabalhadores cada vez mais numerosa, combativa e organizada, a articulação, que envolvia sindicatos, PTB e técnicos

³⁷ Para Armando Boito Jr. (1982), a crise que leva ao suicídio de Vargas é resultante das contradições inerentes ao populismo brasileiro. Com os compromissos de um governo que necessita do apoio das massas, o presidente era levado a fazer concessões aos trabalhadores, além das aceitas pela burguesia, que abandona o bloco no poder e compõe-se com a oposição udenista, contribuindo para tornar o governo insustentável, especialmente, após o atentado em Toneleiros.

³⁸ Mais a respeito, ver Prado Jr (1977).

do Ministério do Trabalho, produziu resultados importantes para os trabalhadores inscritos na “cidadania regulada”, tais como: os reajustes salariais anuais, a instituição do 13º e elaboração da LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social (LOBO: 2005).

Apenas a UDN e segmentos técnicos do pessoal do Estado defenderam por algum tempo a universalização, centralização e padronização dos benefícios sociais. Parte importante da burocracia sindical, presente na coalizão insólita, essencialmente daquelas categorias já contempladas por maiores benefícios, apresentava-se resistente às sugestões vindas do Estado para que fosse feita uma reforma no sistema. Isto se dava pela necessidade de manter o controle de uma categoria temerosa em perder vantagens, o que fazia com que a direção sindical assumisse uma posição conservadora e sustentasse a cidadania estratificada (SANTOS: 1994). Este foi um dos motivos que explicaram o fato de que, por muitos anos, o padrão de extensão de direitos permaneceu o mesmo do período anterior, ou seja, dava-se através do reconhecimento de novas categorias profissionais (MEDEIROS: 2001).

No plano das lutas sociais, não demorou para que outras organizações sociais se desenvolvessem, tais como as associações de moradores em bairros pobres e de camponeses (SANTOS: 1994 e LOBO: 2005). Na arena sindical, a ruptura com os aparatos corporativistas alcança seu apogeu quando nasce o Comando Geral dos Trabalhadores, que surgia em 1962, com o objetivo de superar as direções “pelegas” de outras centrais sindicais existentes e encaminhar greves mais radicalizadas (COSTA: 1995). No campo, as ligas camponesas emergiam em luta direta pela reforma agrária, enfrentando os latifundiários “à bala” (SKIDMORE: 1996). A estratégia única da incorporação ao mercado formal não dava conta da pressão que começava e avolumava-se, ao passo que novos problemas geravam demandas que o modelo de política social, centrado na legislação trabalhista, no sistema previdenciário e num elenco restrito de serviços públicos não conseguia atender.

Por conseguinte, as massas passavam a exigir saneamento, habitação, saúde etc (SANTOS: 1994). O perfil das pautas operárias passa a incorporar a exigência de políticas voltadas ao atendimento da parcela da população situada “fora” do mercado formal de trabalho. Muitas dessas reivindicações constavam nas sugeridas Reformas de Base (LOBO: 2005). Uma das conquistas do movimento organizado foi o Estatuto da Terra, que estendia direitos, até então, restritos ao meio urbano, para o campo. Foi neste contexto que os freios impostos por parte das lideranças sindicais começam a ser rompidos, levando as propostas universalizantes a obterem avanços concretos através da incorporação de novos grupos

sociais ao sistema de proteção social, enquanto o processo de centralização administrativa pôde intensificar-se (DRAIBE: 1992).

Ainda que a política social começasse a superar o imperativo da incorporação, havia a manutenção de claros limites. Mantinha-se dominante a compreensão de que o desenvolvimento econômico geraria mecanicamente equidade (MELO: 1990). Em ambos os casos, as políticas redistributivistas ficavam limitadas por uma agenda enfocada em interesses diversos aos dos trabalhadores, como os do pessoal do Estado e do empresariado. Essa situação começa a alterar-se, de fato, somente nas vésperas do golpe, sendo então sufocada.

Verificando o comportamento dos capitalistas, observa-se que, tendo como pano de fundo a preservação do mercado fechado e concordando com os técnicos do Ministério do Trabalho, os empresários aceitaram a proposta de unificação, uniformização e universalização dos benefícios previdenciários. Em contrapartida, apresentavam sua demanda por participar na gestão dos institutos. Dessa maneira, por algum tempo, buscaram uma composição com os trabalhadores. A perspectiva era produzir uma aliança que fosse capaz de reduzir o controle estatal sobre o sistema. Entretanto, tal composição nunca veio a consolidar-se, o que ajudou a frustrar a intenção de reverter os recursos previdenciários em fonte de financiamento sob seu controle. Por isso, em meio à crescente mobilização operária, não tardou para que os mesmos empresários mudassem de posição e adotassem um discurso defensivo que atacava o modelo, chegando mesmo a sugerir a diminuição de benefícios (DELGADO: 2001).

Como resultado desse período, tem-se um movimento de expansão fragmentada e seletiva dos serviços e de políticas já criadas na Era Vargas. Ocorre a incorporação de novos grupos sociais ao sistema de proteção social. Ao mesmo tempo, há a inovação legal institucional nas áreas de educação, saúde, assistência social e na área de habitação popular, ainda pouco desenvolvida, (DRAIBE: 1992). A agenda pública jamais deixou de ser controlada pelo setor do pessoal do Estado, composto pela elite técnica e modernizadora, que contou com o apoio de segmentos identificados com a classe trabalhadora.

4.3.1 - Aplicação do modelo

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 postulados nacional-desenvolvimentistas.

Com a finalidade de acelerar a substituição de importações, o Estado lança mão de forte intervencionismo, tanto na regulação da economia em geral quanto na criação de empresas competitivas. 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 por investimentos externos. A classe dos capitalistas é 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 composta 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 predominaram na esfera de produção, o que criou condições para a constituição de uma classe operária bastante desenvolvida, que tendia a expandir-se, 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 e a incapacidade em produzir alianças com outras classes ou frações, particularmente aquelas localizadas no campo do trabalho. No que se refere à elaboração das políticas sociais, um agravante foi a posição conservadora que algumas frações assumiram perante as propostas de centralização e universalização de tais políticas. Isso aconteceu 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 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 se refere à realização de eleições regulares e 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.

Na busca pela superação dos pontos de veto e conseqüente elevação do grau de *governance*, os mais bem sucedidos governos do período lançam mão de práticas clientelistas e corporativistas, ao mesmo tempo em que criam agências insuladas, que coexistem com traços de práticas procedimentais universalistas. A despeito dos não poucos “tumultos” políticos que abalaram o período³⁹, o executivo manteve, ao longo desses 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, o pessoal do Estado manteve considerável capacidade decisória, enquanto os trabalhadores tornavam-se um ator importante nas interações sociais, posição derivada da industrialização de matriz fordista. Sua força poderia ter sido ampliada caso o PTB assumisse por completo o papel de interlocutor de seus interesses. Os capitalistas, por sua vez, transformavam-se em uma classe mais poderosa, na medida em que a 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 no parque fabril nacional.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se que é perceptível, no leque de opções disponíveis, que influencia a tomada de decisão do pessoal do Estado, a necessidade de manter e modernizar as políticas sociais, já introduzidas no período anterior. A motivação provável é conferir legitimidade à ação do executivo, particularmente, no que concerne à orientação para a industrialização. É por isso que o discurso desenvolvimentista incorporava a noção de que o crescimento econômico geraria a resolução de problemas sociais. Ou seja, para conquistar o apoio dos trabalhadores formais, o pessoal do Estado buscava consolidar e expandir as políticas sociais já existentes, que circunscreviam os parâmetros da “cidadania regulada”.

Esse impulso modernizador foi por muito tempo aceito pelo empresariado que enxergava nas políticas sociais um meio de criar fundos que poderiam ser convertidos em

³⁹ Suicídio de Vargas, a crise sucessória que precedeu a posse de JK e a crise aberta pela renúncia de Jânio que se estendeu até o golpe de 1964.

benefício do setor industrial. Não por acaso, apoiavam essas políticas, ao mesmo tempo em que exigiam participar do gerenciamento dos recursos previdenciários. Além disso, o apoio dado pelo governo ao setor e a proteção aos empresários, oriunda de uma configuração de mercado fechado, geravam segurança para custear políticas públicas sociais, posto que vislumbravam a possibilidade de repassar custos nas transações comerciais que se operavam no mercado interno.

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 a 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, apoiavam 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.

A coalizão responsável pela elaboração da agenda social é composta pelo pessoal do Estado e pelas lideranças trabalhistas – a coalizão insólita. Os empresários ficaram de fora desta aliança, que operava nos institutos e comissões que discutiam e implementavam as políticas sociais. 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 dessa radicalização é o recuo do empresariado, que adota uma postura conservadora, avessa às políticas sociais.

4.4 - Período Militar

O golpe de 1964 deu origem a um regime técnico empresarial, apoiado nas forças armadas, que estabeleceu uma nova relação entre Estado e sociedade. O governo, dirigido, agora, por uma coalizão civil-militar conservadora, liberta-se do populismo para moldar as políticas econômica e social a sua maneira (DREIFUSS: 1981). Apesar das variações

políticas que se operam no decorrer do regime, o arranjo predominante em todo o período envolvia no núcleo autoritário as interações entre militares e tecnocratas civis. Os organismos de repressão e o planejamento estratégico eram dirigidos pelos primeiros, enquanto as ações referentes à política econômica eram conduzidas pelos segundos (DELGADO: 2001).

Os trabalhadores foram sufocados durante todo o período. Intervenções nos sindicatos, e a prisão de lideranças de esquerda se tornaram rotineiras. As organizações da sociedade ainda tentaram uma última resistência nas mobilizações de rua, que unificavam diversas agremiações na linha da resistência contra o regime autoritário. Do PCB às organizações eclesiais, aqueles que se opunham somaram esforços contra o regime de exceção que acabou conseguindo impor-se. O último suspiro do movimento sindical foi as duas greves ocorridas em 1968 em Contagem e Osasco, que acabaram violentamente reprimidas. Neste período, a efervescência social desaguou na transferência de parte das lideranças populares para a aventura da luta armada⁴⁰.

Já os capitalistas puderam opinar sobre as decisões adotadas pelo governo durante todo o período. De acordo com Diniz (1997b), eles raramente se dirigiam ao executivo por meio de suas organizações, pois se valiam de seus próprios canais de acesso, oriundos da herança corporativista. Também o pessoal do Estado criou mecanismos de intermediação de interesses que envolviam a elite técnica e os capitalistas naquilo que Fernando Henrique Cardoso designou como sendo os “anéis burocráticos”⁴¹ (DELGADO: 2001).

A despeito do caráter autoritário do novo regime, as instituições democráticas não foram totalmente desativadas. A manutenção de traços semicompetitivos no ambiente institucional político visava conferir legitimidade ao governo repressor (MELO: 1990), ao passo que as agências insuladas mantinham o controle das decisões enclausuradas nas arenas tecnocráticas (NUMES: 2003). A edição de atos institucionais ampliava as atribuições do executivo, reduzindo os espaços de incerteza estratégica.

As diretrizes básicas no campo econômico foram mantidas. Permanece, portanto, o protecionismo intervencionista e a ênfase no desenvolvimentismo, associado ao capital estrangeiro, sem que se abrisse mão do nacionalismo enquanto ideologia que organiza a sociedade “por cima”. Ao mesmo tempo, os desenvolvimentos econômico e social permanecem sendo relacionados ao progresso da industrialização (MOTTA: 2000).

⁴⁰ Sobre este assunto, ver Jacob Gorender (1990).

⁴¹ Mais a respeito, ver Fernando Henrique Cardoso (1978)

No primeiro mandato autoritário de Castelo Branco, a equipe econômica elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG⁴², cujo cerne para Rezende (1992) era o arrocho salarial e as políticas monetária e fiscal ortodoxas. Às custas da repressão aos sindicatos, do empobrecimento dos brasileiros e de concessões volumosas ao capital estrangeiro, Castelo Branco e seu PAEG haviam deixado uma herança macroeconômica favorável aos próximos governos militares (SKIDMORE: 1988). A partir de 1967, já no governo do Marechal Arthur da Costa e Silva, inicia-se um período de intensa prosperidade econômica, que ficou conhecido como “milagre brasileiro”. Sua vitalidade estendeu-se de 1969 a 1973, combinando crescimento econômico e estabilidade financeira, e acabou por constituir-se como principal legitimador do regime⁴³.

Em 1973, na reta final do governo Emílio Médici, o “milagre” do crescimento chegava ao fim com o choque do petróleo e a nova orientação macroeconômica, adotada pelo governo Nixon⁴⁴. Mas, diferentemente do que se esperava, o governo posterior, tendo à frente o general Ernesto Geisel (1974 a 1979), não estava disposto a aceitar uma recessão que poderia retardar ou mesmo inviabilizar a conclusão do processo de substituição de importações. Daí, é elaborado o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento, cujos termos determinavam completar o processo de substituição de importados⁴⁵. Já na segunda metade dos anos setenta, inicia-se o processo de descompressão sob a égide da abertura política “lenta e gradual”, que coincide com a desaceleração do crescimento econômico, que, até então, era a principal peça publicitária do regime. Este novo cenário engendra a necessidade de introduzir novos mecanismos voltados à obtenção de apoio social. De acordo com Melo (1990), também nessa época, a opinião pública internacional, expressa por diversas organizações e alguns Estados, passou a tecer duras críticas aos excessos promovidos pelas ditaduras militares latino-americanas e ao perverso quadro de pobreza e desigualdade, que predominava em todo o “terceiro mundo”. O Banco Mundial, por exemplo, orientava esses países a adotar políticas redistributivas e chegou a criticar o Brasil pela concentração de renda gerada ao longo do Milagre.

Os problemas econômicos, que começavam a apresentar-se, e a abertura política criaram a necessidade do governo dialogar com a oposição político-partidária e até com

⁴² Sobre as características do PAEG, ver Netto (1997)

⁴³ Mais sobre o Milagre Brasileiro, ver Paul Singer (1971)

⁴⁴ Temas que serão retomados no próximo capítulo.

⁴⁵ Sobre as polêmicas em torno do 2º PND nos seus aspectos negativos e positivos, ver Moura (1990) e Castro e Souza (1988).

algumas organizações da sociedade civil. Esta nova orientação gerava controvérsias e disputas no interior do próprio Estado e, ainda, encontrava suas expressões organizacionais, por exemplo, no Conselho de Desenvolvimento Social e no Ministério da Previdência e Assistência Social (MELO: 1990).

Nesse contexto, torna-se premente a elaboração de uma nova agenda governamental que contemplasse a questão da distribuição de renda e da oferta de bens e serviços sociais. Na óptica do pessoal do Estado, tratava-se de buscar conciliar acumulação e distribuição, o que se expressa de certa maneira na parceria do poder público com a iniciativa privada no provimento de alguns serviços, tais como o da saúde, que será analisado posteriormente.

Ainda que haja limites e distorções, Draibe (1992) identifica, nesse período, o segundo momento de produção legal das políticas sociais brasileiras. Em seu julgamento, essa fase é muito diferente da anterior nos campos da armação institucional e financeira das políticas sociais, já que as regras de inclusão e os mecanismos de operação governamental são redefinidos; o núcleo de intervenção estatal e seus dispositivos de execução são determinados; e as fontes de recursos são apontadas. É nesse período que se verifica a efetiva modelagem dos sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos, tais como educação, saúde, assistência social, previdência e habitação. Ainda segundo Draibe (1992), esse é o momento em que as políticas sociais são modificadas e que novos temas entram na agenda, como a intervenção no lucro das empresas e a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema de proteção. No entanto, tais avanços coexistiram com retrocessos e traços de continuidade, conforme será visto a seguir.

No que se refere às políticas regulatórias, no rastro das metas de arrocho, sugeridas pelo PAEG, em 1965, foi editada a lei 4725 que, na prática, passava a subordinar o reajuste salarial ao combate à inflação (LUCA: 2003). Ao transferir sua responsabilidade para a autoridade financeira, a justiça do trabalho foi esvaziada, e os trabalhadores perderam sua última instância de reivindicação salarial (SANTOS: 1994). No campo da legislação trabalhista, há mitigação das conquistas alcançadas até meados dos anos sessenta. Por exemplo, em 1966, o direito a estabilidade foi suprimido, sendo substituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A finalidade era rebaixar os custos com mão de obra, desonerar o capital e garantir a manutenção das relações de poder e controle no interior da firma. Na prática, essa medida gerou uma intensa rotatividade nos postos de trabalho, o que

enfraquecia ainda mais o poder da classe trabalhadora, contribuindo assim para o rebaixamento ainda maior de salários (LUCA: 2003).

O objetivo do governo com essa iniciativa era facilitar a acumulação, atraindo empresas estrangeiras, que somente aceitariam se transferir mediante a redução de encargos e onerações sobre a mão de obra (SANTOS: 1994). Logo, o FGTS desempenhou o papel do seguro desemprego, inexistente na época, além de servir à constituição de reservas financeiras para o Banco Nacional de Habitação que fora fundado na mesma época (DELGADO: 2001). Assim, como o PIS-PASEP, o FGTS também cumpriu a função de restabelecer mecanismos de poupança compulsória que estivessem sob disposição do Estado e das demandas do setor privado (SANTOS: 1994). Essas iniciativas demonstram que o modelo de política social manteve uma relação com o projeto de crescimento econômico.

Paralelamente, a produção de políticas governamentais de perfil, evidentemente, assistencialista ganha um impulso inédito na história do Brasil (MEDEIROS: 2001). Nas palavras de Santos (1994), as políticas compensatórias que começam a ser adotadas não traduziam um esforço de resolução dos desequilíbrios sociais e nem tão pouco atacavam suas fontes geradoras, apenas serviam para administrar e minimizar as mazelas geradas pela acumulação desigual.

No que se refere à previdência social, sob o regime de exceção, os tecnocratas que há muito tempo defendiam a unificação e centralização do sistema, conseguiram criar o Instituto Nacional de Previdência Social, que, a partir de 1966, passava a reunir todos os IAPs existentes (LUCA: 2003). O pessoal do Estado vencia definitivamente a disputa contra as frações da direção operária, que resistiam à centralização, e suplantava uma antiga reivindicação empresarial ao radicalizar seu exclusivismo no controle sobre seus recursos (SANTOS: 1994). Também a proposta de universalização deu passos consideráveis através da incorporação ao sistema previdenciário dos trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos. Entretanto, tal postulado não foi totalmente atendido, posto que aqueles que não possuíam qualquer vínculo empregatício formal permaneceram à margem do sistema (LOBO: 2005). Assim, nas palavras de Santos (1994), a cidadania permaneceu destituída de uma conotação pública e universal, uma vez que boa parte da população permaneceu alijada dos direitos sociais que conferiam o *status* de cidadão.

Delgado (2001) chama a atenção para o fato de que, sob o governo Geisel, houve uma nova organização da estrutura previdenciária, na qual uma de suas inovações mais

importantes foi a regulamentação da previdência complementar. Esse fato salienta o desenvolvimento de uma tendência ao aumento da presença da iniciativa privada no atendimento de demandas sociais, tese que é reforçada na questão da saúde.

Assim como a educação, a saúde não dispôs de verbas muito diferenciadas daquelas alocadas no período anterior a 1964. Não obstante, houve unificação e uniformização desse sistema, o que consistia em um avanço no sentido de sua racionalização e equidade (SANTOS: 1994). Em 1966, foi criado o INPS, que unificou a administração, eliminou a representação classista e absorveu as indenizações por acidente de trabalho. Este último item, em particular, parecia apontar no sentido de solucionar um problema enfrentado desde a Era Vargas: o fato das empresas seguradoras exercerem um controle privado sobre a assistência médica ao trabalhador. Entretanto, as ações do pessoal do Estado, nesse sentido, foram ambíguas. Se por um lado, a cobertura de assistência médica e previdenciária se universalizavam, por outro, a iniciativa privada incorporava as novas demandas, não mais na forma de seguradoras, mas de complexo médico-hospitalar (DELGADO: 2001 e VIANNA: 1998). Segundo Vianna (1998), as orientações do regime militar geraram uma tensão entre os objetivos universalizantes e redistributivistas com os desígnios do processo de acumulação que impunham o impulso ao desenvolvimento de novos nichos de investimento, mesmo no campo das políticas sociais.

De acordo com a autora, a ampliação da participação da iniciativa privada na provisão de serviços sociais, como os de saúde, dava-se através da firmação de contratos entre o poder público com os administradores de hospitais privados, previamente credenciados pelo INPS. Dessa forma, os recursos da previdência, alocados na assistência à saúde, foram sendo, paulatinamente, erodidos pelo financiamento do setor privado, que, então, desenvolveu-se consideravelmente, enquanto, em contrapartida, os serviços efetivamente públicos no campo da saúde encolheram e precarizaram-se (VIANNA: 1998).

No regime militar, o problema da habitação é posto na agenda pela primeira vez, através da criação do Banco Nacional de Habitação (DRAIBE: 1992). Porém, segundo Melo (1990), na prática, houve distorções na sua ação, já que seus recursos foram, em grande parte das vezes, dirigidos à classe média, ao invés de atender às demandas dos grupos sociais menos favorecidos.

No campo das políticas preventivas, foram criados dois novos programas, o Plano Nacional de Saneamento, administrado pelo BNH com recursos do FGTS, e o Programa

Nacional de Alimentação, financiado por recursos orçamentários, que visava atender gestantes e crianças (SANTOS: 1994).

A tecnoburocracia insulada do regime militar enfrentava o problema da participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, reivindicação antiga do movimento operário, com a criação do PIS-PASEP. Essa iniciativa também rompe com o modelo de cidadania regulada, uma vez que se baseia na equidade, e possui contornos redistributivistas (SANTOS: 1994). Todavia, esse benefício não dava ao trabalhador o direito de ser remunerado por uma cota do lucro da empresa, mas por um benefício calculado com base no desempenho global da economia e nos anos de trabalho (DELGADO: 2001), o que é um traço meritocrático.

No que concerne ao meio rural, observa-se sua incorporação aos direitos, até então, limitados ao espaço urbano, passo que já havia sido ensaiado ao final do governo João Goulart. Também foi criado o FUNRURAL com o objetivo de transferir recursos da cidade para o campo, sendo pautado nos direitos sociais básicos. Acima de tudo, seu maior mérito foi o fato de romper com a noção contratual de direitos sociais, implícitos na cidadania regulada (SANTOS: 1994). Entretanto, o problema do campo não poderia ser resolvido sem aumento de outros investimentos, como nas esferas da educação e saúde, e a liquidação do problema existente no meio rural, que somente poderia ser determinada por uma ampla reforma no sistema de posse fundiária. Essa última questão jamais deixou de ser “tabu” e, no regime militar, nunca entrou na agenda de maneira efetiva.

Seguindo Draibe (1992) e Medeiros (2001), sintetiza-se o modelo que entra nos anos oitenta como sendo caracterizado pelas seguintes questões: centralização política e financeira no plano federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, que excluía a população da participação nos processos de decisão, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Portanto, um modelo ineficiente e incapaz de alcançar os desígnios da distribuição de renda e da resolução das mazelas sociais. Santos (1994) completa, afirmando que tais políticas foram, no seu conjunto, inconsistentes e segmentadas; as preventivas foram acanhadas; as compensatórias não fizeram mais que reproduzir as desigualdades; e as redistributivistas foram limitadas pelos desígnios da acumulação.

Draibe (1992) e Medeiros (2001), mesmo observando a existência de traços de outros, caracterizam o modelo de bem-estar, desenvolvido até os anos oitenta, como sendo de tipo

meritocrático-particularista⁴⁶. Este, devido ao seu desenho institucional e financeiro, tendia ao reforço das desigualdades. Segundo Luca (2003), no período militar, a distribuição de renda piorou. Por conta do arrocho salarial, a participação do trabalho na renda interna caiu de 60% em 1960 para 38% nas décadas de 1970 e 1980. A classe média não sofreu os resultados da política de arrocho salarial, uma vez que o trabalho qualificado manteve sua vantagem comparativa nas barganhas salariais (SANTOS: 1994), sua capacidade de contribuição possibilitou usufruir de uma fatia privilegiada dos recursos postos à disposição pelo governo, tais como os da previdência, do FGTS e até do BNH; e gozavam também de serviços públicos, como os de educação e saúde de maior qualidade. Não foi por acaso que essa classe serviu de base de sustentação do regime militar e apresenta-se até hoje como um grupo “saudosista” daqueles tempos.

4.4.1 - Aplicação do modelo

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 solidificam e expandem-se de forma acelerada ao longo do período. O governo investe pesadamente em obras de infraestrutura, atrai vultosas quantidades de financiamentos estrangeiros e expande o setor tecnológico, o que propicia produzir o suporte à constituição de um imenso parque industrial. Na composição da classe capitalista, a fração composta por empresários associados se tornou, definitivamente, a mais relevante.

O ambiente institucional político é caracterizado por práticas autoritárias. Dessa forma, ainda que os métodos derivados da tipologia mecanicista de matriz fordista continuassem

⁴⁶ É importante chamar a atenção para o fato de que nem todos os autores que servem de subsídios para este trabalho valem-se da perspectiva de que, no Brasil, conformou-se um modelo de bem-estar. É o caso de Wanderley Guilherme dos Santos que não recorre a nenhuma tipologia classificatória de *welfare* e sequer aponta para a compreensão de que tal fenômeno se desenvolveu por aqui.

sendo maioria na esfera de produção, tornando a classe operária cada vez mais numerosa e potencialmente poderosa, sua capacidade de ação ficou totalmente limitada pelos dispositivos repressores, constituídos pelo regime de exceção. Nesse contexto, no que diz respeito ao peso relativo dos atores, o pessoal do Estado alcançou elevado grau de *governance* através dos mecanismos autoritários, que ganhavam alguma margem de legitimidade por meio de estratégias diversas, tais como a manutenção de espaços políticos semicompetitivos – como o bipartidarismo e eleições. Paralelamente, os trabalhadores foram mantidos à margem das articulações sociais, enquanto os empresários dispunham de meios “informais” de acesso às arenas decisórias do executivo.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se que, no leque de opções disponíveis, que influencia a tomada de decisão do pessoal do Estado, dominado pelos setores militar e tecnocrático, a política social figurou como mais um meio de conferir legitimidade ao autoritarismo. Essa necessidade aumentava quando outros Estados e agências estrangeiras passavam a fazer denúncias sistemáticas dos excessos, em termos de tortura e repressão, cometidos pelo regime. Concomitantemente, 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 no valor dos preços.

O resultado da ação do pessoal do Estado, apoiado pelos empresários, foi a extensão e complexificação das políticas sociais concretizadas no período. A previdência permanecia com seus traços corporativo-meritocráticos por depender de contribuição e manter excluídos os indivíduos que não eram incorporados ao mercado de trabalho formal. É certo que os benefícios foram estendidos para outros segmentos, tais como empregados domésticos, autônomos e trabalhadores rurais. Entretanto, esse 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 FGTS, sendo voltado também para os trabalhadores formais, representa a introdução de mais uma política com características corporativo-meritocráticas, diferente do PIS-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. 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 BNH, embora, de acordo com as bibliografias consultadas, não tenha resultado em impactos efetivos. Apesar de o traço dominante permanecer sendo o corporativo-meritocrático, 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.

4.5 - Anos 80 no Brasil

Na virada dos anos setenta para os oitenta, em meio a uma crise mundial, que será discutida no próximo capítulo, o Brasil está vivenciando duas: uma econômica, decorrente do esgotamento do modelo desenvolvimentista⁴⁷, e outra política, resultante do colapso do regime autoritário, que se processa nos marcos da transição “lenta e gradual”. Para Diniz (1997b), elas são expressas na elevação nos índices de endividamento, inflação, recessão e desemprego, bem como no questionamento ao Estado, que se apresentava incapaz de manter as condições de financiamento do antigo padrão de industrialização. Ou seja, houve esgotamento simultâneo do modelo de desenvolvimento, dos seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal.

A crise do Estado deriva também das práticas dominantes no período anterior, que deixaram uma perversa herança 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 geraram uma selvagem competição interburocrática. O grande poder do executivo 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, ao mesmo tempo em que o modelo corporativista de intermediação de interesses afetou as regras de competição política.

⁴⁷ 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).

Ainda segundo Diniz (1997b), como o Estado precedeu as disputas entre os atores, incorporando-os e tornando-se o árbitro de suas relações, os partidos políticos jamais alcançaram plenamente sua função de interlocutor de interesses. Restritos à 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 tais agremiações, esse traço também contribui para o aprofundamento da fragmentação do Estado, em que cada uma de suas partes passa a ser colonizada por interesses particulares. Junto a isso, o limitado controle político externo, somado a um presidencialismo forte, que sobrepõe o executivo ao legislativo, acaba contribuindo para que se desenvolva no Estado brasileiro uma tendência ao autoritarismo.

No ambiente institucional econômico, com os avanços da industrialização, operados pela conclusão do processo de substituição de importações e consolidação do modelo fordista, a configuração da estrutura ocupacional, herdada dos anos setenta, caracterizava-se por grandes concentrações industriais, que envolviam considerável quantidade de trabalhadores, um mercado de trabalho altamente inclusivo e relativamente formalizado. Este quadro favorece a ampliação das bases sindicais, do poder de barganha dos trabalhadores industriais e da capacidade de mobilização e enfrentamento dos mesmos (LOBO: 2005). As organizações que pudessem falar em nome dos trabalhadores e ter a capacidade de produzir alianças com outros setores da população foram sendo construídas, tanto na arena social quanto na político-formal.

A partir do final dos anos setenta, coincidindo com o colapso do modelo de acumulação, desenvolvido no decorrer do regime militar, há a reativação dos movimentos sociais de base operária e popular. Em múltiplas formas de organização, a sociedade passa a uma postura mais ativa na reivindicação e defesa de seus interesses, que envolviam a conquista e manutenção de direitos civis, políticos e sociais. Além de exigências ligadas aos campos da saúde, educação, moradia, reforma agrária, distribuição de renda etc; também trazia ao centro dos debates políticos e acadêmicos temas relativos à discriminação de gênero, raça, etnia, ecologia, meio ambiente, violência e direitos humanos (DURIGUETTO: 2003). Eram significativos movimentos reivindicatórios, no campo e na cidade, que surgiam na virada da década de setenta para oitenta, tais como: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o Movimento Contra os Loteamentos Clandestinos, Movimento dos Moradores de Favelas, Movimentos dos Mutuários do BNH (LOBO: 2005); além destes, tem-se as

Comunidades Eclesiais de Base, clubes de mães, pastorais populares das igrejas, movimento feminista, movimento negro, o movimento sanitaria, dentre outros (DURIGUETO: 2003). Houve também intensas agitações: campanha pela anistia, reorganização partidária e sindical e, ainda, 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!”.

É neste contexto de efervescência que se constata a reemergência do sindicalismo no Brasil, impulsionado pela situação de degradação que atingia o extremo, após mais de uma década de arrocho salarial. Tratava-se de enfrentar a ditadura para ver as reivindicações, que vieram se acumulando no decorrer dos governos militares, atendidas. De fato, o movimento dos trabalhadores estremece os arranjos políticos que preparavam a transição democrática. Essa ascensão foi marcada pelo surgimento do que se convencionou chamar "novo sindicalismo". Mais que representar uma etapa no processo organizativo e de luta dos trabalhadores no Brasil, este buscava expressar uma ruptura com práticas do passado. O novo sindicalismo veio agregar diversas forças que tinham em acordo a disposição de enfrentar governo e patrões e negar, também, o sindicalismo “pelego”, identificado como o praticado pelos trabalhistas e comunistas entre 1945 e 1964⁴⁸.

De acordo com Costa (1995), o novo sindicalismo buscava uma identidade com os trabalhadores “chão de fábrica”, ou seja, a classe de fato. Para isso, propunha uma organização mais horizontalizada, na qual as categorias teriam espaços mais democráticos de participação nas decisões dos sindicatos. Um dos aspectos mais salientes era a perspectiva de tentar estabelecer organismos nas frentes de trabalho, como as comissões de fábrica. Ele se autodefinia como sendo, de fato, “novo”, por ser formado com base em uma nova metodologia e ser composto por novos militantes, ainda não infectados pelos vícios do passado corporativista e reformista.⁴⁹ Em linhas gerais, os combativos propunham: negar qualquer tipo de pacto social com os patrões, autonomia em relação aos partidos e ao governo, fim do imposto sindical, renovar a estrutura presa ao Ministério do Trabalho, desmontar o corporativismo, atrelar-se apenas às reivindicações da classe, organizar os

⁴⁸ Mais sobre o contexto e as características deste sindicalismo emergente, ver Ramalho e Santana (2001)

⁴⁹ 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.

sindicatos pela base e acabar com o cupulismo. Mais tarde, esses traços seriam identificados no programa e nas teses apresentadas aos congressos da Central Única dos Trabalhadores.

Paralelamente à emergência dos novos movimentos sociais, populares e sindicais, pela primeira vez, as massas fundam seu próprio partido: o Partido dos Trabalhadores. Ele nasce em 1980, como resultado direto das mobilizações operárias, iniciadas no ABC, que se estenderam por todo território nacional. Agrupando organizações diversas, que iam das comunidades eclesiais da Igreja Católica e chegava até os círculos marxistas, o PT buscava unificar, em um campo de esquerda, aqueles que discordavam da moderação do MDB e o elitismo cupulista dos partidos tradicionais de esquerda (SINGER: 2001). Com a disposição de ser um partido operário independente dos patrões e do governo, o PT passa a ocupar um lugar central na organização da sociedade e da representação formal dos interesses dos trabalhadores – entendidos em seus documentos originais como todos aqueles que não eram proprietários ou governo⁵⁰.

De acordo com Lacerda (2002), o sucesso desse partido se deve ao enquadramento na categoria “inclusivo-competitivo”. Ou seja, na dimensão horizontal, verifica-se que, ao longo do tempo, a base filiada manteve garantida uma participação efetiva por meio dos Encontros municipais, estaduais e nacionais, que definiam diretrizes e candidaturas. Na dimensão vertical, é perceptível a competição efetiva pelos postos de direção, o que aquecia os debates internos em todos os Encontros e Congressos, realizados ao longo de sua existência, ao mesmo tempo em que favorecia a formação de tendências e correntes internas. Esta formatação sempre garantiu uma competição intrapartidária que contribuiu sobremaneira para que houvesse renovações da direção da legenda.

O PT pode ser definido como um partido plural que, em meio às disputas ideológicas internas, apresenta-se com uma matriz socialista e democrática. Existem os grupos identificados como “direita” e “esquerda” do partido, entretanto todos eles fundamentam sua ação e doutrina no trabalho de base⁵¹, e é exatamente a possibilidade de disputar as linhas de ação do partido que garante sua unidade (LACERDA: 2002).

Durante o período posterior à abertura democrática, verifica-se que o PT obteve o crescimento mais expressivo, tanto em tamanho quanto em visibilidade e resultados

⁵⁰ Para analisar estas características, ver Carta de Fundação do Partido dos Trabalhadores (1999).

⁵¹ As principais divergências, segundo Lacerda (2002), encontram-se no fato de que a “direita” busca priorizar as disputas institucionais, ou seja, lançar candidaturas capazes de vencer os pleitos eleitorais, e a “esquerda” apresenta-se descomprometida com a democracia liberal, optando por priorizar a organização dos trabalhadores na sociedade.

eleitorais. Em meio à volatilidade eleitoral, que se verifica no Brasil, a razão para esse fato pode ser encontrada, segundo Kinzo (2005), na sua organização interna, na identidade que possui com a massa e com um determinado campo político. Sua rejeição em compor alianças com partidos ideologicamente opostos, ao longo dos anos oitenta e noventa, contribui para que se fixasse no imaginário da sociedade em geral e do eleitor em particular a figura de um partido autêntico, de oposição e de esquerda⁵².

A efervescência social permitiu ao movimento sindical dialogar com outros atores. A CUT e o PT ampliavam a pauta de demandas que extrapolavam os interesses corporativos e, assim, conseguiram estabelecer um quadro propício à aliança entre trabalhadores e os demais movimentos populares organizados. Essa era uma necessidade que, até então, nenhuma organização, ligada aos trabalhadores, havia conseguido alcançar no Brasil e que agora ampliava o poder dos setores, até então, deslocados das esferas decisórias. Na prática, esse quadro se expressa na luta coordenada pela democracia, pela extensão de conquistas, limitadas pela cidadania regulada aos demais setores da população, e pela ampliação de direitos sociais (LOBO: 2005). Tais plataformas apareciam na arena da Assembleia Nacional Constituinte; fosse pela defesa dos poucos deputados, identificados com os trabalhadores, com destaque para os petistas, fosse pela pressão nas ruas, o fato é que não se podia mais fugir à tarefa de se criar um patamar mais amplo de seguridade social.

Ao lado de toda a agitação popular que marcou a década, os deputados constituintes foram eleitos. Entretanto, devido à euforia da estabilização econômica, alcançada brevemente pelo Plano Cruzado⁵³, não foram os candidatos da esquerda que obtiveram a maioria dos votos, mas aqueles identificados com o governo Sarney é que levaram vantagem no pleito, sendo que boa parte veio, mais tarde, a conformar o campo político conservador⁵⁴. Naquele momento específico, o governo detinha grande popularidade, mas não tardou para que a inflação retornasse com todos seus complicadores.

Para Soares (2001), a redemocratização, a crise econômica, a intensa pressão popular e a presença de forças progressistas na cena política em geral e na Assembleia Constituinte em particular são as causas responsáveis pela alteração do desenho das políticas sociais já

⁵² Mais sobre as características, posturas, projetos, base social, eleitoral e política do Partido dos Trabalhadores, ver César (2002).

⁵³ Mais sobre os planos de estabilização econômica, criados no governo Sarney em geral e no Plano cruzado em particular, ver Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr (2002) e Moura (1990).

⁵⁴ De acordo com Souza (2003), a conformação do poderoso “centrão”, bloco suprapartidário que reagiu ao poder de deliberação da comissão de sistematização na constituinte, possuía um perfil ideológico liberal-conservador.

no prelúdio da Constituinte. Segundo Draibe (2000), na década de oitenta, os maiores dilemas, aos quais estava confrontada a agenda social brasileira, eram a inefetividade, que se contrapunha aos gastos elevados para o financiamento das políticas sociais⁵⁵, a significativa importância das contribuições e fundos sociais na composição das receitas, bem como a forte centralização no financiamento e execução dos recursos.

Antes da constituinte, a crise político-econômica e a necessidade de introduzir políticas de ajuste, que imputavam a contenção de recursos, são elementos que ajudam a explicar as tentativas de modificar o formato das políticas sociais no decorrer da primeira metade dos anos oitenta. Tal modificação, entretanto, não alterava o padrão, anteriormente, dominante, mas expressava apenas uma modificação de natureza conjuntural (DRAIBE: 1992 e SOARES: 2001).

Na análise de Draibe (1992), o breve período, que vai de 1985 a 1988, demarca o que ele chama de “reestruturação progressiva”, cujo principal feito foi introduzir o modelo que se consolidaria na Constituição de 88, que definiria o novo perfil de políticas sociais. Exemplos dessa mudança são os planos, programas e projetos elaborados, sendo alguns deles sugeridos por 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).

O diagnóstico governamental, que, em boa parte, nasceu nas comissões acima citadas, centrava a preocupação nos indicadores de miséria e pobreza, bem como nas deficiências das políticas sociais até então adotadas. Uma dimensão do enfrentamento foi a atenção para a criação de políticas compensatórias, voltadas aos problemas emergenciais, tais como o combate à fome, ao desemprego e à miséria.

Programas nas áreas de nutrição e alimentação já existentes somaram-se 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 envolvendo organizações da sociedade. Essas iniciativas foram acompanhadas por reformas setoriais na área social e por medidas diversas, adotadas em outros setores, como as da educação, saúde, 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, nesse

⁵⁵ De acordo com a autora, na metade dos anos oitenta, o nível de gastos sociais girava na casa dos 15% do PIB, o que era compatível aos países de desenvolvimento social médio.

período, como requisito de sua democratização. Outra dimensão importante é a inflexão do discurso oficial, que, por décadas, condicionava o desenvolvimento social ao crescimento econômico (SOARES: 2001).

Durigueto (2003) observa que, a partir da segunda metade dos anos oitenta, boa parte das organizações dos movimentos sociais modificou suas interações com o Estado, alterando o comportamento essencialmente reivindicatório e de contestação do início da década, em favor de uma postura mais propositiva. Essa nova fase “institucional” da participação popular, como classifica a autora, converge para a Assembleia Constituinte, onde foram propostas diversas emendas que sistematizavam as demandas sociais ao texto constitucional. Na verdade, a capacidade administrativa do pessoal do Estado diminuía, e a constituinte deslocou o eixo decisório do executivo para o legislativo. É nessa arena, então, que tal debate acabou encontrando sua conclusão, como será visto mais à frente (MELO: 1992).

De acordo com Souza (2003), contingências diversas conduzem a Assembleia Nacional Constituinte a uma perspectiva inventiva, ou seja, o contexto levou os deputados a construir um texto constitucional autenticamente novo em comparação aos anteriores. Essas contingências vão, além da falta de memória dos atores diretamente envolvidos⁵⁶, passando pela situação de baixa *governance* do pessoal do Estado e da intensificação da mobilização dos movimentos populares, que impunham aos constituintes uma agenda bem mais avançada do que se propunham cumprir à primeira vista.

A síntese do capítulo constitucional referente aos direitos sociais, presentes no livro *Previdência Social e Mercado no Brasil* de Delgado (2001), fornece subsídios para descrever como o tema é abordado na Carta de 1988. Primeiramente, o texto define que seriam direitos sociais: a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados. A seguridade social toma forma plena, sendo constituída pelos direitos inalienáveis à saúde, previdência e assistência social, gozando de financiamento compartilhado, gestão descentralizada e democrática e universalidade de cobertura. Ela rompia com os requisitos da cidadania regulada, ainda que a previdência mantivesse alguns de seus traços, instituíva princípios universalistas e redistributivistas, introduzia a participação social e diversificava as fontes de custeio.

⁵⁶ Um dos aspectos observados por Souza (2003) é que poucos deputados haviam presenciado ou participado da elaboração de uma Carta Constitucional, posto que a última escrita em um ambiente democrático tinha sido produzida quarenta e dois anos antes.

Sobre a saúde na Constituição, é desenhado o Sistema Único, que se baseava no atendimento integral universal, na gestão participativa e no financiamento público. O tema remete à necessária verificação do nexos existente entre uma fração do movimento social organizado e as conquistas alcançadas. Formado por profissionais, técnicos e especialistas do campo da saúde, o “movimento sanitaria” nasceu reivindicando duas coisas: a extensão para toda população dos direitos ligados ao seu ramo de atividade e a introdução do tema da integralidade no atendimento. Ainda nos anos setenta, já começava a polarizar os debates que giravam em torno dos dilemas ligados à saúde pública, mas foi na década de oitenta que assumiu o lugar de protagonista nas discussões sobre a implantação de um novo sistema.

Em 1986, o grupo expandia o debate e tornava públicas suas teses, levando-as aos movimentos populares. Em conferências realizadas na época e na Comissão Nacional da Reforma Sanitária, os signatários do movimento elaboraram propostas para o texto da Constituição de 1988 e o anteprojeto da Lei Orgânica da Saúde, que detalharia o funcionamento de um sugerido sistema amplo e abrangente.

A vitória das teses sanitarias se encontra na nova Constituição e na criação do Sistema Único de Saúde, que seria implantado e regulado pela lei 8080 de 1990. Os sanitarias conseguiram consolidar então três ideais inter-relacionados: enxergar o paciente como um todo, e não apenas como portador de uma doença específica; integrar ações preventivas com ações curativas; e reunir todos os níveis operacionais de atenção à saúde – primário, secundário e terciário.

Ainda segundo Delgado (2001), uma outra face da saúde pública é a da participação privada, herança do regime militar, que já mantinha a parceria do Estado com a assistência médica complementar particular. Sobre a previdência social é preservado o requisito da contribuição, porém há a ampliação de atribuições, passando a cobrir doença, invalidez, morte, velhice, reclusão, cônjuge e dependentes dos assegurados, maternidade, família de baixa renda e desempregado involuntário. Mas, assim como no caso da saúde, a constituição previa também uma previdência complementar privada.

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.

Como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, diversas leis são determinadas: a estabilidade para o servidor público, jornada de quarenta e quatro horas, proibição de turnos ininterruptos com mais de seis horas, elevação do valor das horas extras trabalhadas, criação do adicional de um terço do salário para férias anuais, aumento da licença maternidade, criação da licença paternidade, lançamento das bases do seguro-desemprego; pelo menos como princípio, a instituição da proteção contra a demissão arbitrária e, ainda, 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 é ampliado, estabelece-se a representação por empresa, e os sindicatos ganham autonomia ao eliminar o controle estatal, ainda que a unicidade e o imposto sindical, traços do corporativismo pré-existente, tenham sido mantidos.

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, 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.

4.5.1 - Aplicação do modelo

Na década de oitenta, o aspecto mais saliente do ambiente institucional econômico é a crise, resultante do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado nas décadas anteriores, que ocasionou estagnação no crescimento e corrosão inflacionária acelerada. O modelo agroexportador já havia sido superado pela industrialização, e o processo de urbanização já tinha transferido o centro da economia do campo para a cidade.

Na esfera de circulação, a resultante da interação entre Estado e firma foi a manutenção de práticas protecionistas, que agora passavam a encontrar oposição no plano internacional. Parte das potências capitalistas mais poderosas e das agências internacionais mais influentes apontavam para o livre mercado. Argumentavam que o imperativo da estabilização só poderia ser alcançado mediante a redução da presença do Estado na economia e de reformas

que permitiriam a dinamização do mercado. Entretanto, no contexto da década de oitenta, poucas medidas foram adotadas neste sentido, mantendo-se, portanto, a configuração de mercado fechado e a intervenção ativa do Estado na economia. 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. Assim, a classe capitalista manteve-se, predominantemente, constituída por empresários do setor produtivo, cuja formatação preservou como fração mais relevante a composta por empresários associados.

As práticas produtivas, derivadas da tipologia mecanicista de matriz fordista, continuavam dominantes na esfera de produção, assim, a classe operária ligada ao setor industrial continuava desenvolvendo-se e expandindo-se. Sua capacidade de ação se evidenciou ainda no regime militar quando, a partir do ABC paulista, o movimento operário é vigorosamente reativado com as greves, que rapidamente se espalharam pelo país e alastraram-se para diversas outras categorias profissionais. Como resultado, há uma renovação na estrutura sindical que buscava romper, definitivamente, com os resquícios corporativistas e com as lideranças tradicionais “cupulistas”, tanto as identificadas com o trabalhismo como aquelas ligadas aos comunistas. A fundação da CUT é o ponto alto no processo de afirmação desse sindicalismo mais autêntico.

Paralelamente, no campo e na cidade, surgem diversificadas organizações populares capazes de produzir ações comuns, tanto nas lutas sociais quanto nas disputas políticas. A relativa unidade e combatividade dos grupos populares se devem, pelo menos em parte, à capacidade das novas lideranças operárias em produzir alianças com outros segmentos através da incorporação de 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 Partido dos Trabalhadores. Este teve sua origem e composição marcadas pela incorporação de uma considerável multiplicidade de frações de classe, bem como de ideários, localizados no campo de esquerda, identificados com o trabalho em oposição ao capital.

O ambiente institucional político é caracterizado, ao longo da primeira metade da década, pela ininterrupta extensão de práticas liberalizantes. Em 1985, o autoritarismo é definitivamente derrotado e, a partir de 1988, a Constituição estabelece o novo conjunto de

regras formais que consolidam em leis o regime democrático que já vinha concretizando-se ao longo da década.

Entretanto, ainda que os requisitos de poder, concentrados na presidência, tivessem sido mantidos, as dificuldades econômicas, a identificação do Estado com o autoritarismo preexistente e os problemas derivados da conjuntura transitória levaram o pessoal do Estado a deparar-se com uma sensível redução na capacidade de negociar sua agenda. Isto é agravado pela presença de um conservador à frente do executivo, da falência dos sucessivos planos de estabilização e da ascensão dos movimentos populares e sindicais organizados, que se mantiveram, a maior parte do tempo, mobilizados e tecendo críticas de conjunto aos atos do governo.

Dessa maneira, no que concerne ao peso relativo dos atores, percebe-se que o pessoal do Estado gozou de baixa *governance*, particularmente, a partir de 1987, após o colapso do Plano Cruzado I. Seu poder decisório foi, portanto, profundamente abalado, e a capacidade de ação autônoma e autorreferenciada ficou bastante restrita. Ou seja, o executivo teve de restringir-se a administrar as pressões que surgiam, tanto da economia quanto aquelas que vinham da sociedade. É para minimizar os efeitos da segunda que o governo viu-se estimulado a acatar as propostas do Banco Mundial e, assim, buscou incorporar práticas participativas, cujas comissões que discutiam os problemas sociais são um exemplo. 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 que pudessem amenizar os dilemas mais graves.

Como já destacado, os trabalhadores emergiram do autoritarismo com grande força, 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” (COSTA: 1995) demonstra a indisposição da Central Única dos Trabalhadores ao diálogo com ambos os atores, ao mesmo tempo em que as posições adotadas pelo Partido dos Trabalhadores, 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 Constituição de 1988, evidenciavam um elevado nível de radicalidade. O próprio programa do partido já antecipava suas opções

táticas, uma vez que se autodefinia como sendo um “partido sem patrões”, da “classe trabalhadora” e “socialista”⁵⁷.

Simultaneamente, as organizações emersas do novo sindicalismo se recusavam a participar de alianças com “governo” e “patrões” e conseguiram ampliar consideravelmente sua rede de relações com outras frações de classe, localizadas no campo do trabalho. A relação que tanto a CUT quanto o PT estabeleceu com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra é exemplo desse avanço.

Como já dito, os capitalistas, por sua vez, também ganharam mais relevância na medida em que a industrialização se consolida definitivamente, com destaque à fração associada ao capital estrangeiro. Entretanto, suas organizações jamais conseguiram tornar-se verdadeiros interlocutores de classe, já que os empresários sempre gozaram dos canais de diálogo paralelos que se constituíram no seio do corporativismo ao longo das décadas anteriores e cristalizaram-se no regime militar.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se que, no leque de opções disponíveis, que influencia a tomada de decisão do pessoal do Estado, a necessidade de modernizar e introduzir novas políticas sociais são perceptíveis. A motivação provável é conferir legitimidade à ação do executivo, em um contexto de crise econômica e extremo desgaste político. Mesmo que não concordasse com a ampliação do raio de atribuições do Estado no campo de políticas sociais, o executivo pouco podia fazer, posto que o controle da agenda social passou para o legislativo no âmbito da Assembleia Constituinte, que foi pressionada pelas organizações sociais.

As novas organizações dos trabalhadores estendiam suas pautas para além das reivindicações imediatas, pois, como já dito, essa foi a forma de integrar uma coalizão popular com outros atores localizados no campo do trabalho. Outro elemento, que também pode ser inserido para explicar essa nova situação, foi a influência dos grupos da esquerda socialista, que passavam a poder expressar suas teses livremente. Essa influência introduziu novos imperativos, tais como a solidariedade entre trabalhadores e a necessidade de conformar alianças para alcançar as condições necessárias para a revolução. O empresariado mantinha a visão de que as políticas sociais não correspondiam a uma ameaça, desde que pudessem contar com um mercado fechado e manter seu controle no interior da firma.

⁵⁷ Conferir estes aspectos e outros do “Programa do Partido dos Trabalhadores” no texto PT das Origens (1999).

As políticas sociais que emergiram da interação resultante dessa composição de forças encontraram sua forma acabada no texto constitucional, que introduzia novas políticas e atribuições ao Estado, antecipando a necessidade de criar novas instituições para gerenciar a questão social e indicando suas fontes de financiamento. 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 meritocráticos, a segunda dependesse do setor privado e a terceira fosse voltada apenas aos que vivem em situação emergencial, é certo que o *welfare state* brasileiro vivia um rearranjo que reforçava as práticas universalistas. A partir dos anos oitenta, todos os seres humanos, que agora se tornavam cidadãos, indistintamente plenos, podiam passar a contar com algum nível de amparo social: fosse uma vaga em escola pública ou o atendimento médico hospitalar pelo Sistema Único de Saúde, regulamentado em 1990. Sobre este último é importante salientar a presença do “movimento sanitaria”, responsável pela defesa e proposta de um sistema de saúde universal e integral.

O “movimento sanitaria” pode ser caracterizado como um “ator eventual” nos termos definidos no segundo capítulo do presente trabalho, ou seja, é um ator cuja ação foi central para a formatação da nova política de saúde, mas irrelevante na operação das modificações produzidas em outras áreas da política social. Isso mostra que o rearranjo operado no *Welfare State* brasileiro não foi resultante apenas da interação dos três atores elementares – pessoal do Estado, capitalistas e trabalhadores – mas da presença ativa de outros segmentos organizados na sociedade. De maneira semelhante, a previsão de aposentadorias especiais para professores, tal como apontado por Delgado (2001), demonstra a existência de audiência do segmento específico de “educadores” nos debates ocorridos na Assembleia.

Conclui-se que, ao final da década de oitenta, pode-se verificar uma reforma progressista – para usar uma expressão de Draibe (1992) – no *welfare state* brasileiro. Sob o signo da mais ampla cidadania política e social, da incorporação de novos direitos, criados pela 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, houve um indiscutível aumento no elenco de políticas sociais nos mais diversos campos que passavam a contar com financiamento. O *mix* de bem-estar brasileiro tinha reforçado sua dimensão universalista.

Em 1989, ocorreu eleição para presidente, e Fernando Collor de Mello conseguiu sair vitorioso em segundo turno após derrotar o metalúrgico egresso do movimento grevista do final dos anos setenta no ABCD paulista. O Brasil chegava aos anos noventa com a democracia consolidada e um presidente neoliberal no poder. Assim se iniciava uma nova etapa na trajetória da construção do *welfare* brasileiro.

CAPÍTULO 4

5 – A AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC EM CONTEXTO

5.1 - A elaboração do consenso

A partir dos anos sessenta, a degradação do modelo que deu sustentação à recuperação econômica dos “trinta gloriosos” começa a manifestar-se. Esta crise é estruturalmente resultante das próprias contradições do modo de produção capitalista e, conjunturalmente, reflete o esgotamento dos elementos que caracterizaram o período anterior (GLUCKSTEIN: 2000). A produtividade atingida no pós-guerra determinou uma expansão que não pôde mais corresponder aos mercados de consumo, por isso, no centro da crise, encontravam-se as limitações do modelo fordista, uma vez que a produção em série e homogênea tendia a esgotar-se por si mesma (ANTUNES: 2000).

O quadro de quase pleno emprego, fator que, como dito em capítulo anterior, levou ao aumento expressivo do poder de barganha da classe trabalhadora, sofre inflexão. A rentabilidade do capital, que, até então, era garantida pela existência de mercados mais fechados, é pressionada à redução. Os recursos gastos para a manutenção de certas políticas públicas, circunscritas pelo *Welfare State*, não podem mais conviver com a manutenção dos imperativos de acumulação capitalista (GLUCKSTEIN: 2000). Um fator exógeno, porém relevante, é o choque dos preços do petróleo. Com ele, o cartel da OPEP acabou com o regime energético, que garantia o crescimento barato da economia mundial durante os anos cinquenta e sessenta (FIORI: 1997). O refluxo econômico no mundo capitalista é acompanhado pelo enfraquecimento da hegemonia estadunidense, abalada pelos acontecimentos que se desenrolavam desde fins dos anos sessenta⁵⁸ e que viriam prolongar-se até a restauração conservadora no início dos anos oitenta (TAVARES e MELIN: 1997).

Nos anos setenta, houve um grande salto tecnológico, expresso na introdução de novos processos produtivos, derivados da automação, robótica e microeletrônica. Isso acarretou a substituição do sistema de produção em série pela “especialização flexível”. O toyotismo se diferencia na horizontalização, especialização e terceirização do processo de trabalho, estrutura-se a partir de um número mínimo de empregados, amplia a produtividade também pela incorporação de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação. O

⁵⁸ 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.

desemprego, que aumentava com a crise do modelo *Bretton Woods*, é agravado por essas transformações e associa-se a iniciativas de desregulamentação, que visavam ajustar a economia às novas necessidades do capital. Os sindicatos sofrem refluxo e operam um intenso caminho de “institucionalização dentro da ordem”, ao passo que suas direções vivem um crescente distanciamento dos movimentos autônomos de classe (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, na qual a função integradora do trabalho é contestada, e o sistema de proteção e garantias, que foi vinculado ao emprego, sofre questionamentos. O choque contra a sociedade do trabalho repercute em diversos outros setores da vida social e impõe um questionamento às instituições que a circunscreviam, inclusive o Estado. Este, como agente que soluciona as falhas do mercado e garante o desenvolvimento, passa a ser atacado pelo discurso que ecoava dos organismos multilaterais do capitalismo mundial e dos governos ocidentais mais influentes. A nova perspectiva questionava seu tamanho supostamente excessivo, sua ineficiência e onerosos tentáculos. A defesa do mercado se associava à denúncia dos excessos cometidos pelos governos e prestava uma contribuição àqueles que defendiam a privatização e o Estado Mínimo (MOTTA: 2000). Tratava-se de recuperar uma orientação macroeconômica de perfil liberal e antiestatista (TEIXEIRA: 1996).

A origem do neoliberalismo⁵⁹ remonta a 1944, época do lançamento do livro “O caminho da servidão” de Friedrich Hayek, que objetivava ser uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e o *welfare*. Na sequência, foi fundada a Sociedade *Mont Pèlerin* com a finalidade de propor uma nova configuração político-econômica centrada no combate ao keynesianismo. Para superar a recessão, as baixas taxas de crescimento e a inflação, os neoliberais passaram a propor 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).

⁵⁹ Essa expressão é polêmica e merece um debate à parte, mas para cumprir os objetivos deste trabalho não se penetrará nas controvérsias a respeito. Adota-se o termo com a ressalva de que ela pode não constituir a categoria mais apropriada para explicar as transformações, estruturas e ideologias que se tornam dominantes a partir dos anos oitenta. Mais a respeito, ver Revista A Verdade 47.

O primeiro governo europeu a aplicar o programa neoliberal foi o de Margareth Thatcher a partir de 1979. Apenas um ano depois, Reagan fez o mesmo nos Estados Unidos, e Kohl, em 1982, apresentava, a partir da Alemanha, o novo ajustamento para o restante da Europa Continental (ANDERSON: 1995). 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 privatização. Estas medidas aumentaram os níveis de desemprego, gerando problemas sociais, que foram enfrentados por uma nova legislação antissindical (ANDERSON: 1995). De acordo com Condé (2004), foi a mais efetiva operação desse governo.

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 novo governo adotou uma política monetária restritiva, que, associada aos juros altos, provocou uma violenta valorização do dólar, o que forçou as demais moedas a 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 e MELIN: 1997). No início, apenas governos da direita radical executavam o programa liberal, mas, aos poucos, outros governos, um a um, mesmo os que se apresentavam como de esquerda, eram levados a guinar-se em direção ao ajuste. Já no final da década de 1980, com algumas exceções, no mundo desenvolvido, as teses da Sociedade *Mont Pélerin* acabaram triunfando (ANDERSON: 1995). Uma resultante engendradora 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. Uma decisão tomada mais tarde, em 1986, facilitou ainda mais o descontrole financeiro planetário: a liberação do mercado de ações por parte da Inglaterra e depois pelos outros países industrializados (FIORI: 1997).

Com a abertura do processo de globalização especulativa, boa parte dos capitalistas perdeu o estímulo de investir, devido às facilidades provenientes dos alocados em bolsas de valores. 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. A falsa sensação de recuperação, gerada pela especulação, torna-se o preparo para crises mais agudas (GLUKSTEIN: 2000).

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 torna-se hegemônico no continente no final dos anos oitenta e decorrer dos noventa, quando é divulgado o Consenso de *Washington* (ANDERSON: 1995).

Para sugerir aos países da América Latina ações voltadas à recuperação dos efeitos da crise mundial, 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 ser adotadas. A primeira diz respeito à macroeconomia, seu objetivo era alcançar a estabilização monetária, o equilíbrio e a austeridade fiscal, o que exigia a realização de um programa de reformas administrativa, previdenciária e fiscal, além de cortes nos gastos públicos. A segunda localizar-se-ia na esfera microeconômica, onde a palavra de ordem seria “desonerar o 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. A terceira ordem de propostas que o Consenso sugeria passava pelo desmonte do modelo anterior, o de substituição de importações. Este objetivo seria alcançado através de um pacote de reformas estruturais, tais como: desregulamentação de mercados, sobretudo financeiro, e do trabalho,

privatizações, abertura comercial, garantia ampla do direito à propriedade, sobretudo na zona de fronteira, ou seja, nos serviços, propriedade intelectual etc (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 essas propostas 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 representantes latino americanos do ajuste neoliberal, objetivado nas prescrições do Consenso de *Washington*, foram o México com Salinas a partir de 1988; a Argentina de Menem a partir de 1989; a Venezuela com Carlos Andrés Peres, no segundo mandato, a partir de 1989; Fujimori no Peru a partir de 1990 (ANDERSON: 1995) e, no Brasil, o ajuste inicia-se com o presidente Fernando Collor de Mello também a partir de 1990.

5.2 - O Consenso no Brasil

Na confluência da onda neoliberal, que varria o mundo, e no rastro das prescrições de Williamson, uma nova orientação do Banco Mundial propunha que as políticas de estabilização fossem acompanhadas por reformas estruturais, visando a desregulamentação e a privatização do setor público. As agências que financiavam o governo brasileiro passaram a exigir reformas liberalizantes, que buscariam deter o poder regulatório do Estado e seu tamanho (MOTTA: 2000). 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 o 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 foi quem 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). Esse programa começou formalmente em 1981 com a criação da Comissão Especial de Desestatização. No governo Figueiredo, essa comissão se limitou a desacelerar a expansão do setor público produtivo. Já no governo Sarney, algumas privatizações ocorreram. Entre 1985 e 1989, foram vendidas dezenas de empresas, 18 foram transferidas a Estados, 2 incorporadas a outras instituições federais e 2 desativadas. Mas foi no governo Collor que a desestatização ganhou impulso. As privatizações foram anunciadas como parte de um conjunto de reformas, visando a modernização da economia e do Estado. Nesse 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 realizado por completo, 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 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 o Fundo Social de Emergência, que restringia a liberação de recursos previstos no orçamento. Seu governo manteve, apesar de discontinuidades existentes, o programa de privatização (DELGADO: 2001). A iniciativa mais relevante desse 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 resultou no aumento da importação, o que levou o governo a ter de financiar os déficits, entrando em um círculo vicioso.

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 (NETTO: 1997).

A despeito das múltiplas complicações que se evidenciariam a médio prazo, o Plano conseguiu se tornar um sucesso político. Nas eleições de 1994, com exceção do Partido dos Trabalhadores e aliados mais próximos, políticos e candidatos de diversas agremiações teciam elogios ao Real. Não foi por acaso a vitória de Fernando Henrique Cardoso à presidência ainda no primeiro turno.

5.3 - O Governo FHC: *Governance*, Ortodoxia Econômica e Privatização

Examinando os partidos políticos, agrupados nas categorias de direita, centro e esquerda, Luis Fernandes (1995) avalia o resultado eleitoral de 1994. Segundo ele, houve um realinhamento político-ideológico através da emergência de um novo pólo de centro-direita, protagonizado pelo PSDB e pelo PFL. Especialmente nos cargos majoritários estaduais e na câmara dos deputados, esse novo pólo superou a esquerda, que ascendia nas eleições anteriores e que, no primeiro semestre, era a grande cotada para vencer o pleito daquele ano. 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 senado⁶⁰.

O PSDB nasceu como resultado de uma cisão de parlamentares do PMDB, em 1988, por motivos aparentemente ligados à discordância em relação à decisão de aliar-se ao PFL e prorrogar o mandato do Presidente José Sarney. Segundo Celso Roam (2002), a motivação verdadeira foi muito menos ideológica que pragmática, na verdade, a decisão de montar o partido resultou de três fatores: a pouca influência que alguns políticos possuíam no governo Sarney, a estratégia eleitoral para 1989, na qual se evidenciava um vácuo nas opções de centro e a existência de um grupo cada vez mais amplo de eleitores descontentes com o então governo. Já na origem, o partido era composto por políticos experimentados, e seu crescimento eleitoral deveu-se, segundo o autor, à capacidade de articular decisões centralizadas no plano nacional com uma quase absoluta autonomia regional. Esse fato permitiu que o partido fizesse alianças diversas no plano local e, ao mesmo tempo, mantivesse a coesão nas disputas nacionais.

Roam (2002) também contraria a tese, amplamente difundida, de que a aliança com o PFL, em 1994, teria sido diversa à ideologia de centro-esquerda dos social democratas. Na

⁶⁰ O número de parlamentares subiu de 38 para 62 e de 10 para 11 na Câmara e no Senado Federal, respectivamente.

verdade, 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. Sugeriu, no lugar, a desregulamentação da economia, o acesso ao capital estrangeiro, a privatização de empresas estatais e a livre negociação entre patrões e empregados, além de afirmar que a resolução dos problemas sociais vinculava-se à estabilização da economia e à descentralização da administração pública. Tendo essa concepção de programa como pano de fundo, não seria difícil encontrar afinidades com partidos de direita e nem consumir a aliança que deu vitória a Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Para Abrucio e Couto (2003), o primeiro mandato FHC foi marcado por duas agendas centrais: estabilização monetária e reformas constitucionais. Tratava-se de manter o rigor das medidas, já adotadas no curso da implantação do Plano Real, que só puderam ser viabilizadas devido ao seu sucesso. A vitória da estabilização permitiu ao governo ampliar sua base aliada e expandir seu espaço de manobra, reduzindo os vetos contrários às metas do executivo. A contenção da inflação era, reconhecidamente, a prioridade política do país. Seu alcance sob o comando de FHC, primeiro como ministro e depois como presidente, contribuiu para criar em torno dele uma área de unidade nacional. No senso comum, defender o Real tornou-se sinônimo de responsabilidade. Passava, portanto, a ser premente apoiar todos os imperativos necessários para sua manutenção. Isso ajudou na ampliação da base política do executivo que, junto à distribuição de Ministérios e “favorecimentos” diversos, conseguiu trazer, para o campo aliado, legendas importantes, como PMDB e PPB, e acabou por conformar uma sustentação parlamentar que beirava a 75% das cadeiras do Congresso (ABRUCIO e COUTO: 2003).

A concessão de cargos, nos escalões mais elevados, do governo aos partidos “da base”, era a expressão da sobrevivência da herança do clientelismo institucionalizado. A despeito da voga antipatrimonialista, adotada pela intelectualidade orgânica do governo, este não abandonou a antiga prática de distribuir poder entre os aliados em troca da obtenção de apoio político⁶¹. Ao mesmo tempo, a estabilização inviabilizava a estratégia dos governos estaduais, que acostumaram a contar com a erosão inflacionária para reduzir suas contas; também a política de juros altos impunha uma elevação em suas dívidas, gerando

⁶¹ Esse fato se evidenciou e foi amplamente divulgado no período da vitória do Projeto de Emenda Constitucional da reeleição. Na época, um dos políticos que denunciaram o “esquema” de compra dos parlamentares foi o ex-presidente Itamar Franco, que rompeu com o presidente e passou a fazer oposição à frente do governo de Minas Gerais.

uma situação fiscal insustentável no plano regional, o que levou o governo federal a ocupar uma posição estratégica favorável à persuasão para que aceitassem a alteração de regras (SAMUELS: 2003). Este foi mais um elemento que contribuiu para a elevação do grau de *governance* da administração tucana.

Com essa margem de apoio, o pessoal do Estado passava a gozar das condições necessárias para avançar com as reformas. As primeiras emendas constitucionais 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. Medidas similares foram também adotadas nos setores de gás canalizado e de telecomunicações. Em 1996, outras seis passaram no Congresso; em 1997, foi a vez da emenda constitucional da reeleição; em 1998, três PECs importantes concernentes à reforma administrativa e previdenciária; e a que alterava o regime constitucional dos militares.

No decorrer desses quatro anos, foram aprovadas ao todo dezesseis emendas constitucionais. Como iniciativas do governo federal são destacadas a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Tramitação de Valores (CPMF), o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef) (ABRUCIO e COUTO: 2003); e outras, como o fim das restrições à exploração do subsolo por empresas estrangeiras e a extinção das restrições ao investimento estrangeiro em setores conhecidos como 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).

Paralelamente à estratégia clientelista de “distribuição de favores” para os aliados, outra gramática, que foi reeditada nos anos FHC, foi a do insulamento burocrático. A fração do pessoal do Estado, composta pelos técnicos e políticos da área econômica, presente, principalmente, no Ministério da Fazenda e representada por Pedro Malan e Gustavo Franco, operou com grande autonomia durante todo o período. De acordo com Abrucio e Couto (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 Secretaria do Tesouro Nacional 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 o autor, 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 responsabilidade do próprio presidente na formação dessa elite insulada, que demarcava sua simpatia pelas teses monetaristas, chegou a gerar tensões no interior do próprio PSDB, que se evidenciariam no processo sucessório de 2002.

Sob a hegemonia dessa fração insulada do pessoal do Estado foi lançada as bases de um novo modelo de relação Estado-mercado, passando para o setor privado boa parte do patrimônio outrora estatal. Grandes empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, empresas telefônicas e energéticas e os bancos estaduais foram transferidos às mãos de privados. Segundo Bresser-Pereira (1996), o pressuposto que orientou as privatizações é de que se fossem administradas pela iniciativa privada, tais empresas elevariam seu nível de eficiência. Para ele, a tendência do século XXI era de que o Estado se tornasse apenas regulador e transferidor de recursos, e não um executor de tarefas. A proposta era incorporar o princípio da subsidiariedade, que consiste na máxima de que “só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado” (BRESSER-PEREIRA: 1996, 20). Um argumento adicional, apontado pelo autor, que justificava as privatizações, envolvia a crise fiscal do Estado, que lhe teria retirado a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, de maneira que se teria tornado aconselhável privatizá-las.

Parcela considerável dos recursos advindos das privatizações foi empregada na amortização da dívida pública (ABRUCIO e COUTO: 2003). A abertura comercial, somada à liberalização dos fluxos de capitais especulativos, acentuou a ocorrência de turbulências e efeitos negativos sobre a economia. No decorrer da última década do século XX, o Brasil assistiu à diminuição dos níveis de ocupação, o que piorou ainda mais a herança histórica de desigualdade social existente no país. Os empregos sem carteira assinada aumentaram na mesma proporção em que um número maior de indivíduos foi alocado em ramos subvalorizados da população economicamente ativa. Há um incremento no trabalho terceirizado, desregulamentado e nos subempregos, ao passo que o número de autônomos passava a multiplicar-se anualmente (RAMALHO e SANTANA: 2001).

As eleições de 1998 ocorreram em meio a uma crise financeira mundial, que afetou negativamente o Brasil. Mas o que parecia enfraquecer a situação acabou revelando-se uma grande ajuda à reeleição. A campanha da coligação PSDB e PFL explorou as críticas do PT ao Plano Real, contrapondo o “certo” ao “duvidoso”, ou seja, apresentavam o presidente

como sendo o único personagem capaz de conduzir o país a uma saída para a crise e manter a estabilidade. O fato de o governo ter conseguido segurar a âncora cambial até a virada do ano contribuía para que esse argumento parecesse verossímil. Assim o resultado das eleições deu vitória a FHC ainda no primeiro turno.

A reeleição fazia parte da estratégia do governo para dar prosseguimento à agenda determinada pelo Consenso de *Washington* de política anti-inflacionária e de reformas, ao mesmo tempo em que objetivava introduzir um novo componente: a retomada do crescimento. Isto passava pelo projeto de criar o Ministério da Produção e dar mais espaço ao núcleo “liberal-desenvolvimentista”, representado por José Serra e Mendonça de Barros. Entretanto, os efeitos da crise e o escândalo das “fitas do BNDES”, que enfraqueceu o grupo do desenvolvimento, somados à oposição do PFL e da equipe econômica insulada, inviabilizavam esse objetivo. O conservadorismo triunfou e manteve-se dominante até 2002 (ABRUCIO e COUTO: 2003).

O governo, que se revelou ineficiente para conter as especulações financeiras e a ameaça à estabilidade, contraiu um vultoso empréstimo junto ao FMI, por isso, imediatamente após a reeleição, uma mudança na política econômica foi operada com a substituição da modalidade de câmbio fixo pela de câmbio flutuante. Durante todo o primeiro mandato, havia uma falsa expectativa de que se a moeda fosse mantida sobrevalorizada, o fluxo de investimentos externos não cessaria, o que, supostamente, geraria recursos para financiar o crescimento. Entretanto, tal política resultou em paralisia, e a economia amargou um índice de crescimento quase negativo já no primeiro ano do novo mandato. Outras complicações, como a crise energética, que evidenciavam as fragilidades dos marcos regulatórios, que acompanharam o processo de privatização, e faziam cair por terra a promessa eleitoral de que a “situação” era tecnicamente mais qualificada para governar o país, fizeram piorar ainda mais os indicadores de crescimento (ABRUCIO e COUTO: 2003).

Evidentemente que o desgaste do governo frente à opinião pública foi agravado e resultou simultaneamente em dificuldades de manter a mesma base de sustentação política dos primeiros anos. A bancada de apoio perdeu coesão e até passou a viver disputas encarniçadas, como a protagonizada pelo 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 CPMF (ABRUCIO e COUTO: 2003). Entretanto, o marco institucional criava condições para que o governo, ainda que relativamente enfraquecido, mantivesse um alto poder de agenda. Este fato se evidenciou na edição de Medidas Provisórias que, mesmo limitadas por uma PEC aprovada em 2001, davam ao executivo grande capacidade de legislar.

Além da desestatização, os êxitos do governo Fernando Henrique Cardoso, no campo econômico, não ultrapassaram os marcos da estabilidade e do aumento de receitas no campo das reformas fiscais (ABRUCIO e COUTO: 2003). Um fato que ilustra essa afirmação é que, no segundo mandato, uma das poucas medidas de impacto produzidas foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que criava mecanismos de controle da dívida e das finanças dos governos estaduais e municipais (SAMUELS: 2003). Esta última acabou-se tornando uma arma eficaz para que governos pudessem contornar a pressão de servidores por melhorias salariais.

5.4 - A Reforma Gerencial do Estado

No campo político-administrativo, uma iniciativa, adotada desde o início do primeiro mandato do governo FHC e que merece um destaque particular dada a sua abrangência e implicações, foi a proposta de reforma do Estado. Segundo Motta, Delgado e Oliveira Jr (2002), ela parte do diagnóstico de que o modelo de Estado burocrático weberiano estaria superado, e que, no caso brasileiro, este fato seria destacado e agravado pela profunda crise que se evidenciara nos anos oitenta. Dessa maneira, o Estado não teria mais condições de manter seu papel de impulsionador do desenvolvimento e teria perdido sua capacidade de responder às demandas apresentadas pela sociedade. Com a finalidade de conduzir essa reforma em particular, o governo criou um ministério específico de Administração Federal e da Reforma do Estado, encabeçada por Bresser-Pereira e orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado.

Segundo Bresser-Pereira (1996), originalmente, desde a instalação do Estado nacional imperial, a administração pública no Brasil enquadrava-se no modelo patrimonialista, no qual público e privado se confundiam, abrindo caminho para o nepotismo, empreguismo e até a corrupção. Com a reforma implementada nos quadros do DASP por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes em 1936, foi implantada a administração burocrática segundo os preceitos weberianos. Sua orientação voltava-se no sentido da implantação de princípios

universalizantes, centralizadores e hierárquicos. Essa operação fazia-se necessária para o desenvolvimento da economia capitalista no país. Embora tenha passado por reformas, esse modelo manter-se-ia dominante até os anos noventa, sendo inclusive reafirmada na Constituição de 1988.

Ainda segundo o autor, no mundo capitalista, o modelo burocrático já dava sinais de esgotamento desde o término da Segunda Guerra Mundial e entra em colapso nos anos setenta, período em que a crise do Estado passava a confundir-se com a crise da burocracia. As experiências da administração privada e as demandas por agilidade e flexibilidade sintetizavam os dilemas que uma profunda reforma deveria responder. Aos poucos, foram-se delineando os contornos da nova administração pública, inicialmente nos países de capitalismo mais avançado. Um de seus princípios era o da descentralização, geradora de transferência de recursos e atribuições para os planos regional e local, que criava um ambiente propício para a delegação de autoridade e para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos.

As organizações passavam a possuir poucos níveis hierárquicos, controle por resultados a *posteriori*, no lugar do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos. Um dos principais objetivos era voltar a administração para o atendimento do cidadão⁶², ao invés de manter-se autorreferida (BRESSER-PEREIRA: 1996). A meta da reforma gerencial era de tornar a administração do Estado mais parecida com a da empresa privada, tornando-a ágil e introduzindo temas novos, como o do planejamento estratégico e a preocupação com as limitações orçamentárias (MATIAS-PEREIRA: 2009). Na verdade, o modelo gerencialista está associado a um formato de gestão pública presente nas proposições do Consenso de *Washington*. A substituição do modelo rígido de administração pública por este passava a ser apontada 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) chega a questionar a existência de tal vinculação harmônica entre ajuste e reforma gerencial, porém um indício que aponta para a existência de tal relação pode ser verificado no fato de que, segundo Matias-Pereira (2009), os primeiros países a implementá-la foram justamente os pioneiros na realização das reformas de matriz

⁶² Transfigurado em consumidor segundo Matias Pereira (2009).

neoliberal: a Inglaterra de Thatcher e os EUA de Reagan. É fato que a reforma gerencial acompanha a narrativa neoliberal, que exalta as práticas próprias do mercado, e traz, em seu bojo, os requisitos de redução do Estado e enxugamento da máquina administrativa.

Como se objetivava substituir o Estado intervencionista e burocrático por um regulador, uma dimensão importante da proposta de reforma é a criação das agências reguladoras. Motta, Delgado e Oliveira Jr (2002) demonstram que, com o processo de privatização, surgia a necessidade de criar instituições capazes de construir parâmetros de ação, fiscalizar as empresas, a fim de zelar pela qualidade dos produtos e serviços oferecidos, e, ainda, garantir a existência de um ambiente econômico competitivo. A busca por eficiência técnica e imunidade perante as disputas políticas e requisitos reivindicados pelo mercado acabou levando a opção pela instituição de agências predominantemente autônomas. Os autores chamam atenção para o fato de que 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. Abrucio e Couto (2003) apontam que esse é um dos motivos que explicam a crise no sistema eletroenergético em 2001. Outra falha verificada diz respeito à defesa do consumidor que, embora pudesse amparar-se em uma legislação avançada, acabou ficando sem referência de recurso.

A reestruturação da máquina administrativa 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, tendo, então, direito à dotação orçamentária. Esta, denominada Organização Social, funcionaria com base em uma nova modalidade de

propriedade, denominada 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: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, em particular através da diminuição do número de funcionários públicos, não apenas no plano federal como no estadual e municipal; a longo prazo, a meta era modernizar e ampliar a eficiência da administração pública. No aspecto mais geral da reforma, é possível verificar que os avanços ficaram restritos apenas à primeira meta. De acordo com Santana (2002), um dos motivos que impediram que a reforma se completasse foi a tensão existente entre as esferas política e administrativa, que tornou difícil a compatibilização dos objetivos estruturais e conjunturais. A este fato, deve ser somada a submissão do governo à agenda econômica, cujo eixo estava na visão ortodoxa do fiscalismo e monetarismo.

A conclusão apontada por Motta, Delgado e Oliveira Jr (2002) é de que ela não alcançou os objetivos propostos pelo Plano Diretor, a não ser nos elementos relacionados às privatizações e ao enxugamento da máquina através do corte de gastos com pessoal por meio da diminuição de servidores – com demissões e não realização de concursos públicos – e restrição de direitos para os funcionários públicos. Segundo eles, os erros cometidos iniciam-se pelo diagnóstico equivocado, posto que a estrutura da administração pública brasileira chegou aos anos noventa ainda marcada por lógicas e práticas contraditórias, o que redundou no erro ao afirmar que a estrutura burocrática faliu no Brasil, sem que ela jamais tivesse sido alcançada na totalidade.

Ao longo do capítulo anterior, foi demonstrado que o universalismo de procedimento teve de conviver todo o tempo com outras “gramáticas”, tais como o insulamento burocrático, que esteve presente inclusive no governo do PSDB, como já apontado. Ainda que o gerencialismo apresentasse certas vantagens comparativas, o verdadeiro desafio, que era apresentado à administração pública nos anos noventa – e ainda hoje –, seria consolidar, e não substituir os procedimentos burocráticos a Weber. A finalidade seria municiar o Estado das ferramentas necessárias para cumprir suas funções e restabelecer a legitimidade perante uma opinião pública já consciente dos aspectos clientelistas ainda incrustados em sua estrutura.

Retomando a avaliação desenvolvida nas páginas anteriores, de que o aspecto mais saliente do governo FHC seria o domínio do grupo monetarista ortodoxo, que submeteu praticamente todas as ações do governo à busca pela estabilidade monetária e rigidez fiscal, é necessário concordar com os autores na avaliação de que a reforma serviu, antes de tudo, aos propósitos de equilíbrio macroeconômico, que subordinou as decisões político-administrativas à agenda econômica, como proposto pelo Consenso de *Washington*.

5.5 - Os Atores em Contexto

As reformas introduzidas e as iniciativas atabalhoadas, adotadas no governo Collor, contribuíram para agravar a desestruturação do modelo de acumulação, seguido até os anos oitenta, sem que se concretizasse um novo padrão para ocupar seu lugar. A abertura econômica, orientada pelo discurso modernizador, revelou-se dramática para os setores menos dinâmicos da economia, pois, salvo os segmentos com grande capacidade de investimento e inovação, o setor produtivo sofreu graves abalos ao longo da década (MATTOSO: 1995).

Schlesinger (2001) apresenta dados que demonstram que a implantação de uma nova estrutura tarifária favoreceu amplamente às importações. Entre 1990 e 1996, a tarifa alfandegária média caiu de 40% para 12,5%. Além disso, houve abolição de restrições de importação e redução de subsídios e incentivos a empresas nacionais. O plano Real contribuiu para tornar a indústria nacional ainda mais vulnerável por meio da sobrevalorização da moeda e dos juros elevados. Às iniciativas que prejudicaram o setor produtivo nacional somam-se: financiamentos, voltados a empresas estrangeiras, privatização, pouco investimento em inovação tecnológica, pressão exercida por acordos como os da OMC e do Mercosul, dentre outras. Ao final, verifica-se que as empresas nacionais do setor produtivo sofreram imenso refluxo, ao passo que as associadas ao capital estrangeiro minimizaram os efeitos devido à capacidade inovativa e a condições diferenciadas de obtenção de investimentos. Paralelamente, os setores bancário e financeiro desenvolveram-se devido a vantagens diversas, tais como as obtidas com a ortodoxia monetária e fiscal, privatizações e a desregulamentação, que ampliou a mobilidade de capitais.

Dentre os efeitos imediatos desse processo, um foi o aumento substancial do desemprego, e a sugestão apontada pelo governo para combatê-lo era a desregulamentação

das relações de trabalho. De acordo com Werneck (2002), o argumento é que a flexibilização das relações de trabalho geraria mobilidade dos custos das empresas, tornando-as capazes de enfrentar as oscilações de mercado, o que ampliaria sua competitividade e aumentaria sua produtividade, gerando efeitos de encadeamento na geração de emprego e renda. Entretanto, mesmo em cenários distintos, tais iniciativas não implicaram em resultados positivos, o que se verificou foi o aumento do desemprego estrutural, instabilidade, insegurança e subempregos. No caso do Brasil, esses efeitos são ainda mais devastadores, dado a existência de uma herança marcada por profundas desigualdades regionais e sociais.

A desregulamentação das relações de trabalho nos anos FHC não foi completa devido à resistência dos trabalhadores. Entretanto modificações relevantes podem ser identificadas. Segundo Draibe (2003), dentre as principais alterações introduzidas pode-se destacar: a desindexação salarial; extensão da abrangência do contrato por tempo indeterminado; instituição do banco de horas como alternativa ao pagamento de horas extras; instituição da modalidade de suspensão do contrato de trabalho; instituição de regime de trabalho em tempo parcial com jornada de até 25 horas com salário parcial; criação do instituto da mediação trabalhista. Evidentemente que tais iniciativas serviram para reduzir o custo da força de trabalho e as obrigações patronais. Portanto, não vieram ao encontro das aspirações dos trabalhadores, mas dos capitalistas. Um agravante são as medidas, voltadas à redução do poder de barganha do trabalhador, que operam no sentido da cooptação, tais como a instituição de Comissões de Conciliação Prévia (RAMALHO e SANTANA: 2001). Além disso, no caso do serviço público, há pressão contra os trabalhadores, por exemplo, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, já citada anteriormente, que determina a prioridade do acerto de dívidas em detrimento a melhorias salariais e patrimoniais de estados e municípios. Sob a alegação de que não podem gastar mais que o estipulado pela LRF, os governos arrocham salários e desmobilizam os trabalhadores.

Essas reformas geraram efeitos negativos sobre as organizações sindicais. Ao analisar o caso do ABC paulista, berço do novo sindicalismo, Rodrigues (2001) observa que houve, nos anos noventa, uma reorientação, na qual os sindicatos abandonaram a postura essencialmente combativa a favor de uma prática que denomina de “cooperação conflitiva”. Na prática, essa nova maneira de operar seria a expressão da busca por negociar soluções o mais próximo possível do “comum acordo” entre patrões e empregados. Sua expressão é de

que parte das direções sindicais passavam a aceitar a redução de direitos em troca da manutenção dos empregos. Dentre outros fatores, essa novidade tem a ver, segundo o autor, com as novas modalidades de relações existentes no interior da empresa, somadas a um processo de desideologização da jovem classe trabalhadora, que se desenvolve junto a um excessivo pragmatismo individualista, inibidor da ação coletiva mais ofensiva⁶³.

Sem dúvida que as modificações na materialidade das relações de trabalho e da própria classe geraram mudanças em seu comportamento. Porém, um elemento que não pode ser negligenciado é a orientação política de suas lideranças. No território cutista⁶⁴, o próprio Rodrigues (2001) localiza uma mudança na postura adotada pelos setores majoritários da direção, que passavam a privilegiar os “acordos de gabinete” no lugar das mobilizações de rua. É fato que as pressões oriundas da reestruturação produtiva criam mais dificuldades para o enfrentamento, posto que o lugar dos trabalhadores nas relações de produção fica fragilizado, entretanto as direções também têm seu lugar na criação de meios para conduzir a classe à agitação. A pressão do empregador pode ser enfrentada pela articulação política do conjunto dos trabalhadores, por isso outra dimensão do que se pode chamar de “crise das direções” se expressa na postura que o Partido dos Trabalhadores passou a adotar no decorrer dos anos noventa e que evoluiu até as eleições de 2002.

Embora continuasse como principal partido de esquerda e maior força de oposição ao governo FHC, a orientação do PT passou a priorizar, quase exclusivamente, o diálogo institucional em detrimento à perspectiva da agitação popular, que, como visto no capítulo anterior, era a marca que caracterizou sua origem. Não que o PT jamais tivesse expressado a ambição de disputar o poder pelas vias eleitorais, no entanto, ao longo da primeira década de existência, apresentava um discurso classista e uma vocação para a organização popular e sindical, características de um partido da esquerda e de massas. A responsabilidade pela deterioração da orientação original concentra-se no triunfo definitivo nas disputas internas dos grupos que, desde a origem, apresentaram-se como a direita ou como tendências mais moderadas. Mesmo estas, no princípio, defendiam teses radicais e intitulavam-se socialistas, porém, ao longo do tempo, passaram a adotar um discurso que versava a colaboração de classes e a defender todas as implicações que nascem desse fato. Paulatinamente, foram

⁶³ Mais a respeito, ver Ramalho e Santana (2001).

⁶⁴ Aqui não se faz referência a outras centrais sindicais por dois motivos: primeiro pelo fato da CUT ser a maior central e traduzir a experiência do novo sindicalismo, segundo por não ser o objetivo deste trabalho aprofundar sobre as nuances e diferenças entre as linhas sindicais existentes no Brasil, tais como a representada pela CGT e a Força Sindical.

adaptando-se a formalidade político-eleitoral e aceitaram o diálogo e a aliança com os outrora “inimigos de classe”.

Como visto, ao longo dos anos noventa e, particularmente, do governo FHC, a nova agenda macroeconômica caracterizou-se por: abertura comercial, câmbio e juros altos, desregulamentação financeira, privatizações, excessiva taxaço e choque fiscal. Tais iniciativas geraram, no interior da classe capitalista, uma modificação no peso relativo de cada fração. A principal beneficiada pela nova política econômica foi a fração de capitalistas ligados ao setor financeiro; ao lado, a necessidade de reservas mais robustas de capitais e de rápida inovação tecnológica colocaram a fração dos empresários associados em posição mais confortável que a do empresariado, cujos investimentos são radicados no plano nacional. No Brasil, foi incontável o número de empresas que não conseguiram sobreviver nas novas condições de concorrência global, o que resultou em aumento de concentração de poder nos setores mais dinâmicos, quase todos ligados ao capital estrangeiro, seja ele produtivo ou financeiro.

Embora o antiestatismo já fosse uma opção visível na classe capitalista, mesmo no auge do processo de substituição de importações (DINIZ: 1997b), sua adesão ao novo ajuste variava em cada fração. Como seguimento diretamente envolvido nas mudanças em curso, os capitalistas observavam as opções adotadas pelo pessoal do Estado com graus diferenciados de aceitação e repulsa. Boito Jr. (2000) define a perspectiva das diversas frações capitalistas como sendo representadas por três círculos concêntricos: o primeiro, mais amplo e externo, representaria a desregulamentação do trabalho; o segundo, intermediário, o programa de privatizações; e o terceiro, no centro, localizar-se-ia na abertura comercial e na desregulamentação financeira.

O maior círculo abarcaria as expectativas de todas as frações e asseguraria seu apoio às ações do governo. O grande, médio e pequeno capital, tanto nacional quanto estrangeiro, possuía interesses na diminuição do custo do trabalho. Nesse sentido, todos os segmentos dessa classe apoiaram medidas que diminuíssem os direitos e garantias trabalhistas. O círculo intermediário favorecia ao capital financeiro e parte da burguesia do setor produtivo. Com as privatizações, as grandes empresas dos setores bancário e industrial ampliaram seu patrimônio, marginalizando os pequenos investidores, que ficaram de fora dos arremates, devido às normas elaboradas para a execução dos leilões. O círculo central, por sua vez, só beneficiaria o capital bancário-financeiro, que se associava a uma minúscula e seleta fração

da burguesia nacional. Neste caso, todo o setor produtivo estaria de fora, pois, com a abertura comercial e financeira, as grandes empresas transnacionais derrubaram os protecionismos e as reservas de mercado, ao mesmo tempo em que os banqueiros passaram a não ter nenhum limite para investir e especular. Mesmo o segmento multinacional, em sua porção industrial, foi prejudicado pelos altos juros. Assim, é possível compreender que, durante a era FHC, enquanto a FIESP aplaudia as reformas trabalhistas e o programa de privatização, também criticava o Banco Central e o Ministério da Fazenda por suas políticas tributária e de juros elevados.

É fato que, na prática, por vezes, parece não haver uma linha divisória entre capital bancário e capital produtivo, uma vez que os dois interagem. Os bancos investem em empresas ou mesmo arrematam estatais, enquanto muitos industriais atuam no setor financeiro. Todavia, ainda assim, são perceptíveis os distintos interesses existentes, posto que os dois segmentos da burguesia mantêm, para diversos assuntos, opiniões conflitantes (BOITO JR.: 2000).

A falta de unidade entre os empresários do setor produtivo constitui um dilema histórico no Brasil. Conforme já analisado, a adoção de canais particulares de acesso ao pessoal do Estado impediu a classe de organizar-se coletivamente e elaborar projetos comuns. Esse fato explica as contradições apresentadas quando esses capitalistas se veem confrontados ao ajuste neoliberal. As únicas ações visíveis são aquelas que expressam razões imediatas aos desafios apresentados e as que se opõem aos seus interesses (DINIZ: 1997b). Nesse contexto, o debate empresarial sobre a agenda social se concentra no problema do peso fiscal. Ou seja, confrontados à abertura comercial, os capitalistas do setor produtivo notam-se pressionados a reduzir os custos de produção sob pena de conseguirem o nível de competitividade requerida por um quadro de concorrência global. Buscam então pressionar o governo a reduzir seus encargos com a política social por compreenderem sua incapacidade de repassar seus custos ao mercado, que passava a não ser mais caracterizado por uma configuração fechada (DELGADO: 2001).

5.6 - A Agenda Social no Governo FHC

Como visto no segundo capítulo, é válida a tese neoinstitucionalista, segundo a qual o legado de políticas passadas condiciona as escolhas do presente. A trajetória do *welfare state* brasileiro evidencia que traços de continuidade dos primeiros aparatos de proteção

social permaneceram vivos, ainda que a configuração dos ambientes institucionais e o papel jogado pelos atores apresentassem variações no decorrer do tempo. Isso não significou que mudanças não ocorressem, pelo contrário, elas aconteceram, porém condicionadas por políticas anteriores. Por exemplo, como foi demonstrado no terceiro capítulo, no regime militar, produziu-se um aperfeiçoamento e expansão do sistema de proteção social em relação aos períodos anteriores. Mais à frente, na Constituição de 1988, houve um impulso à universalização, entretanto, ainda assim, os elementos meritocráticos e conservadores, que consubstanciaram as primeiras políticas sociais, permaneceram presentes parcial ou integralmente no *welfare* brasileiro ao longo de décadas.

Dessa maneira, só é possível compreender as características, profundidade e abrangência da nova agenda social, presente no governo FHC, a partir da percepção de que existe um legado de políticas passadas, limitando ou condicionando as rotas de ação, que podem ser escolhidas pelo pessoal do Estado. Ou seja, por mais que o executivo buscasse fazer um esforço de contenção de gastos e redução do quadro de servidores, ele não poderia dispor das políticas sociais em curso, dado que isso envolve um elevado prejuízo em termos de custo de imagem junto à opinião pública. Entretanto, ainda assim, é possível desenvolver modificações pontuais nas políticas já existentes, desde que a administração goze de condições e poder para fazê-lo. Ao mesmo tempo também pode gerar novas iniciativas, certamente mais afinadas com o programa geral que orienta o governo.

No campo da assistência social e dos programas emergenciais, desenvolve-se uma orientação inédita. Conforme será analisado no próximo capítulo, a primeira estratégia, associada às metas de ortodoxia monetária e fiscal no campo econômico, bem como o gerencialismo na administração, buscava produzir enfrentamento dos dilemas sociais mais agudos através de parcerias entre o Estado, a sociedade organizada e novas fontes de financiamento. A instituição formal criada para efetivar tal estratégia foi o Programa Comunidade Solidária. A segunda diz respeito aos programas de distribuição de renda, determinado pela Rede Social Brasileira de Proteção Social, que, na verdade, expressava outro tipo de orientação, centrada, exclusivamente, no Estado.

Portanto, é assim que será analisado o conjunto de políticas sociais adotadas no governo FHC, no qual, por um lado, vigora a conservação de políticas já implantadas, nas quais são observadas modificações pontuais, que visam aproximá-las das orientações gerais do executivo. Por outro lado, permanece a nova agenda social com suas motivações e

características inovadoras, circunscritas pelas metas de estabilização, ortodoxia e fiscalismo econômico e, ainda, inseridas no marco institucional, presentes na nova modalidade de Estado gerencial. Neste capítulo, serão analisadas apenas aquelas que preservam um lastro anterior, para que, no próximo, seja aprofundado o debate sobre a nova estratégia, particularmente aquela montada pelo Comunidade Solidária.

O programa do governo Fernando Henrique para a área social se expressou em um documento publicado em 1996, denominado “Uma estratégia de desenvolvimento social”. No documento, fica evidente a compreensão de que a agenda social encontrava-se subordinada à política econômica. Draibe (2003) aponta que nele a política de estabilização figura como condicionante externo 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, por exemplo, os dilemas sociais e os juros altos como iniciativas necessárias para a posterior resolução de problemas referentes à distribuição de renda e melhoria na qualidade de vida. No documento, 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” (UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: 1996, s/p).

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” (UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: 1996, s/p).

Assegurar que a agenda social depende da estabilização é uma maneira de afirmar que as metas econômicas são prioridades do 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, os cortes no financiamento e a não reposição em recursos materiais e humanos no campo das políticas sociais. Ou seja, para resolver os problemas sociais é, antes, necessário sacrificar as políticas criadas para este fim.

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, com finalidade de enquadrá-las nos objetivos mais gerais do governo de ajuste macroeconômico e da reforma do Estado. Faz parte, ainda, desse contexto a produção de novas estratégias mais “afinadas” a tais objetivos. É isto que será verificado a seguir.

5.6.1 - A Crise financeira e reforma da previdência

De acordo com Soares (2001), no Brasil, os recursos contributivos sempre sustentaram financeiramente as políticas sociais. Nesse sentido, Draibe (2000) tem acordo com Soares (2001) no fato de que os recursos alocados nessas políticas sempre careceram de uniformidade e acabaram por ficar subordinadas aos ciclos econômicos. Nos anos noventa, segundo Delgado (2001), a questão da erosão dos recursos previdenciários, principal sustentáculo da seguridade, não está associada ao envelhecimento da população, como afirmavam os animadores das reformas no setor. As complicações financeiras nasceram da ausência de complementação por recursos orçamentários e foram agravadas por aplicações indevidas do dinheiro captado pelo sistema, da corrupção e dos investimentos que objetivavam beneficiar o capital. Com a sonegação, o aumento da informalidade e o desemprego, resultantes da opção pela abertura comercial, bem como pelo arrocho fiscal, a erosão dos recursos da seguridade agravou-se ao longo dos anos noventa.

Na análise do autor, a reforma da previdência ampliou a presença das seguradoras privadas no setor e enfraqueceu o princípio da solidariedade através da opção pela partição simples dos fundos privados de capitalização individual, que correspondia aos interesses do capital financeiro. Além disso, com a justificativa de buscar o equilíbrio financeiro, o governo fixou a idade mínima para o acesso à aposentadoria, introduziu o tempo de contribuição no lugar do tempo de serviço e erradicou as aposentadorias especiais. Outra

dimensão importante da reforma da previdência – e que obtém apoio dos capitalistas – é sua associação à redução do “custo Brasil”, capaz de aumentar a capacidade competitiva das empresas brasileiras, agora confrontadas a uma concorrência global. Draibe (2003) lembra que o novo modelo previdenciário também determina a supressão dos auxílios assistenciais – auxílio natalidade, auxílio funeral e renda mensal vitalícia.

5.6.2 - Descentralização

Uma das características do *welfare* brasileiro é, segundo Draibe (1992 e 2000), a forte centralização da arrecadação e execução de seus recursos. Entretanto, ao longo dos anos oitenta, os estados e municípios passaram a ter uma participação mais expressiva. Por exemplo, entre 1982 e 1992, a participação relativa dos municípios aumentou de 10,6% para 16,5%; o processo de descentralização acentuou-se nos anos FHC. Já em 1995, o governo federal ficou responsável por 59,5% do total de gastos com políticas sociais, os estados com 23,7% e os municípios com 16,7%; o que representava respectivamente 12,4%, 4,9% e 3,5% do total do PIB (DRAIBE: 2000).

Segundo Stein (1997), a descentralização pode ser positiva ou negativa, ela não traduz eficiência ou deficiência por si só, tudo depende do ambiente em que se desenvolve e dos fins a que serve. Para Draibe (2000), essa descentralização constitui um avanço. Já outros autores, tais como Soares (2004), acreditam que constitui um traço de fragilização das políticas sociais. Para Stein (1997), a modalidade de descentralização que foi adotada em países como a Inglaterra, a partir dos anos oitenta, constituía um mecanismo voltado a diminuir a ação estatal e reduzir gastos públicos, particularmente no campo das políticas sociais. Segundo Soares (2004), diferentemente da descentralização, reivindicada pelos movimentos sociais na década de oitenta, a maneira como a questão foi colocada no Brasil dos anos noventa objetivava visivelmente a transferência de responsabilidades da União e de boa parte dos governos estaduais para os municípios. Na prática, a municipalização não foi acompanhada por uma verdadeira repactuação financeira entre os três entes da União, de maneira que os recursos continuaram, em sua maioria concentrados, na esfera nacional, enquanto parte dos compromissos foram repassados ao plano local. Dentre outros, o resultado desse processo foi o desmonte de estruturas e equipamentos federais e estaduais já existentes, sem contar a negligência para com dilemas sociais supramunicipais.

Como exemplo da descentralização, tem-se o caso da educação, em que uma importante medida foi a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que disciplinou a distribuição de recursos, estabelecendo as respectivas responsabilidades federal, estadual e municipal, o parâmetro de gasto por aluno e de remuneração aos docentes (DRAIBE: 2000). Essa medida enfrentou forte resistência por parte dos governos locais cientes das dificuldades que enfrentariam para implementar a nova determinação.

Outras iniciativas adotadas também seguiram a lógica da descentralização, como os casos do Programa de Merenda Escolar, o de aquisição de equipamentos para a TV Escola, o Escola Pública - Gestão Eficiente, o Programa Nacional de Informática na Educação e o Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. O resultado evidencia-se na constatação de que o processo de descentralização se aprofundou ao longo do governo FHC. No primeiro mandato, a municipalização avançou de 1532 unidades em 1994 para 4134 em 1998, cerca de 80% dos municípios brasileiros. (DRAIBE: 2000).

Democratização e participação são justificativas elaboradas por aqueles que defendem o modelo de descentralização adotado pelo governo FHC. Esta tese é questionada por Soares (2004), que lembra que o âmbito da municipalidade ainda se encontra contaminado por práticas patrimonialistas que, ao invés de democratizar a política social, pode levá-la a tornar-se um instrumento de coerção eleitoral e outras práticas estranhas a seus pressupostos.

5.6.3 - Precarização através do corte de recursos

Outra dimensão da agenda social do governo FHC, associada à descentralização e igualmente geradora de precarização, é o corte de recursos. Este ocorreu associado à focalização e à remercantilização das políticas sociais, conforme demonstrado a seguir.

Netto (1999) analisa que, ao longo do primeiro governo FHC, houve redução de investimentos nas diversas esferas da política social. A contrapartida do aumento da demanda no campo da educação básica foi a inversa redução de recursos. Seguem alguns exemplos de cortes feitos nos recursos autorizados – e não necessariamente executados – ao longo do primeiro mandato: o programa “Educação de crianças de 0 a 6 anos” viveu uma redução de 17,74% em seus investimentos; no Ensino Fundamental, o corte foi de 15,28%;

no Ensino Médio, houve depreciação na ordem de 31, 51%; no Ensino Superior, foi de 28,7%; e, nos programas de Ensino Supletivo, a diminuição bateu à casa dos 80%⁶⁵.

No caso da saúde, Netto (1999) avalia que o governo operou uma relação inversa entre aumento da arrecadação para esse fim e uma redução de recursos empenhados concretamente. Com a instituição da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – os recursos que, de acordo com a oratória oficial, deveriam ser empregados nos serviços de saúde, na prática, serviram à sustentação de outros compromissos financeiros do governo. Em 1997, por exemplo, o autor afirma que, dos R\$ 5 bilhões gerados pela nova taxa, apenas R\$ 2,9 bilhões foram destinados ao Ministério da Saúde.

5.6.4 - Focalização

Mesmo que passem por uma profunda erosão financeira, as políticas já existentes não podem ser simplesmente desativadas. Entretanto, uma reforma pontual possível, capaz de produzir alguma coerência entre sua manutenção e a política econômica restritiva, são as iniciativas que apontam para a focalização. A orientação à focalização parte de organismos internacionais, que sugerem programas de alívio à pobreza, voltados, exclusivamente, para a parcela mais afetada da população. Segundo Soares (2004), o desenho e implementação desses programas sugeridos partem de empréstimos externos para a contratação de pacotes de políticas já prontas; concomitantemente, as condições são impostas, tais como a redução do déficit fiscal, centrar no subsídio as demandas, e não na ampliação da oferta, orientação ao atendimento apenas dos mais pobres, introdução de parcerias com ONGs e o trabalho voluntário.

Kerstenetzky (2006) avalia que, a rigor, não haveria dicotomia entre focalização e universalização, mas, ao contrário, ambas se apresentariam como métodos alternativos e até complementares para produzir o que classifica como justiça social. Para ele, a focalização pode ser meio para buscar o foco correto para atingir a solução de determinado dilema social, ou pode 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. Diferentemente, o que se verifica no Brasil, na

⁶⁵ Os dados apresentados pelo autor são baseados em um estudo efetuado por Carlos Eduardo Baldijão, professor da USP, que demonstra que, em 1995, foi autorizada, e, como dito, não necessariamente investida, a aplicação de recursos na ordem de R\$14.010.293.873, e, em 1998, o valor passou para R\$11.269.810.530.

segunda metade dos anos noventa, é uma opção pela subordinação da agenda social à econômica, que impõe o imperativo da contenção de gastos e determina a redução do escopo de atendimento, restringindo-o apenas àqueles que vivem em uma situação de emergência extrema.

A focalização tal como foi implementada no Brasil cumpriu uma função meramente residual, posto que a concepção norteadora das ações gerais do governo supunha subjetivamente a existência de uma justiça de mercado. Isso é perceptível na subordinação de todas as ações, inclusive as vinculadas à agenda social, ao necessário equilíbrio macroeconômico. A política social, focalizada neste caso, incide, exclusivamente, sobre os segmentos que, por algum motivo⁶⁶, ficaram à margem dos processos econômicos integradores (KERSTENETZKY: 2006). Assim, no Brasil, a focalização posicionou-se em campo oposto ao princípio universalista, mesmo nas políticas universais já em curso.

Draibe (2003), com um tom otimista, reconhece que houve focalização no interior das políticas universais. Essa avaliação emerge na verificação de que uma das dimensões dos novos parâmetros, empregados para alocação de recursos, foi a introdução da diferenciação, que acompanha o grau de carência, seja por meio da renda familiar ou de localização em regiões e municípios mais pobres. Tendo um caráter focal, as políticas tendem a padecer da falta de garantias de permanência e continuidade. Outro problema diz respeito ao fato de que os programas focalizados que partem de critérios de renda geram a exclusão das famílias, que, mesmo estando acima da linha da pobreza – muitas vezes momentaneamente –, vivem em situação precária.

De acordo com Soares (2004), outra implicação, não menos grave, é a quebra da noção de cidadania ampla, que, no caso brasileiro, constitui uma conquista histórica real⁶⁷, uma vez que o critério para a seleção da clientela de certas políticas públicas fica restrito ao “pobre”, e não ao “cidadão”. Assim, a desmercadorização – nos termos de Esping-Andersen (1990) –, usada para designar o processo de emancipação humana do mercado, torna-se um objetivo inviável, uma vez que só pode ser alcançado por meio de políticas sociais, colocadas à disposição de todos, indistintamente da posição que ocupam nas relações de produção.

⁶⁶ Na tradição cultural anglo-saxônica, pela incapacidade de aproveitar as oportunidades do mercado.

⁶⁷ Lembre-se do capítulo 3, no qual se verifica o lento processo de ampliação do escopo da cidadania no Brasil, que, por muito tempo, esteve circunscrita pelo imperativo da “regulamentação profissional”.

5.6.5 - Mercantilização

A dimensão da remercantilização das políticas sociais determina que os segmentos que ficam fora “do foco” das políticas devem ser levados a buscar seus benefícios no mercado. Esta estratégia revela uma outra faceta perversa da desenvolvida nos anos FHC, a da precarização, que faz com que os que possuem renda suficiente para consumir sejam empurrados para a iniciativa privada. A diminuição da qualidade dos serviços públicos, acompanhada pelo discurso que exalta as vantagens dos bens e serviços produzidos no mercado, convence certos segmentos da sociedade, que, até então, recorriam aos bens públicos para procurar alternativas.

Esse é um caso empiricamente verificável nos campos da saúde e educação. As facilidades legais, geradas pela criação de agências reguladoras, circunscritas por um novo marco legal, claramente voltado para a privatização, estimulam a criação de empresas prestadoras de serviços de saúde; enquanto a precarização da assistência pública, recorrentemente denunciada pela mídia, acaba gerando a compreensão de que a segurança encontra-se nos planos privados, não na rede pública. Os problemas concretos, gerados por verbas e servidores insuficientes, coexistem com um *marketing* falsificado, que visa rebaixar a imagem do SUS. Esse fato é demonstrado por Vianna (1999) ao comparar duas pesquisas realizadas pelo IBOPE. A primeira, encomendada pelo Ministério da Saúde em 1997, afirmava haver insatisfação por parte de todas as classes que utilizavam o sistema, ao passo que a segunda, realizada posteriormente, não encomendada pelo governo, demonstrava o oposto. Além disso, a compreensão da falência do sistema público de saúde mostra-se equivocada quando se observa que os serviços de alta complexidade, em sua incomparável maioria, nunca deixaram de ser realizados pelo Sistema Único. O que se tinha era uma evidente ação, orquestrada pelo governo, com o objetivo de completar o processo de americanização do sistema de saúde no Brasil (VIANNA: 1998).

O caso da Educação Superior também é paradigmático. Ao longo do governo FHC, as universidades públicas foram confrontadas a um rigoroso regime de contenção de recursos, imposto pelos seguidos cortes de verbas. Isso inviabilizou a criação de cursos e abertura de novas vagas, o que colocou as instituições em descompasso com a demanda que crescia largamente. Paralelamente, a diminuição de requisitos e a elaboração de novas facilidades legais para abertura de faculdades privadas acabaram por estimular o crescimento do setor,

que passava a contar também com recursos públicos, alocados na forma de créditos educativos, voltados a alunos com dificuldades financeiras (LEHER: 2005).

Não apenas os grupos de classes média e alta passavam a abrir mão do direito ao gozo dos serviços de educação, saúde e outros⁶⁸, mesmo porque, salvo a Educação Superior, estes assim já o faziam há muito. Na verdade, foram setores menos abastados que acabaram direcionados ao mercado, mesmo que fossem obrigados a lidar com o peso de novos custos. Esse fato verifica-se na criação de planos de saúde com cobertura limitada, específicos para clientelas com menos recursos. Em relação ao ingresso nas faculdades particulares, de acordo com as estatísticas apresentadas naquela época, a maior parte dos alunos eram originados de classes mais pobres, que adotavam essa opção pela impossibilidade de obter aprovação em concursos vestibulares cada vez mais competitivos.

O duplo processo de focalização-mercantilização das políticas sociais fortalece as distinções geradas pela operação de mercado, colocando, em lados opostos, cidadãos com rendas um pouco diferenciadas, e reforça a dimensão discriminatória, uma vez que política pública tende a tornar-se “coisa de pobre”.

5.7 - Aplicação do modelo

O ambiente internacional altera-se ao longo dos anos oitenta: a falência definitiva de Bretton Woods, a vitória das teses neoliberais e o fim da Guerra Fria. Enquanto isso, a resultante crise econômica na América Latina agrava-se e o autoritarismo sucumbe. Para propor ao continente adesão à nova ordem, suposta porta de saída da crise, nasce o Consenso de *Washington*. A desregulamentação financeira e do trabalho, a desestatização e desnacionalização, assim como a contenção de gastos tornam-se regras abaixo do Trópico de Câncer. A tese era de que o Estado incapaz, ineficiente, oneroso e pesado deveria recuar diante da globalização dos mercados. Na primeira metade da década de noventa, sob Collor e Itamar, são tomadas as primeiras iniciativas que buscavam diminuir o Estado e aumentar o mercado. Com FHC, um novo projeto ganha nítidos contornos e, nos campos econômico e político-administrativo, as premissas do Consenso de *Washington* são perseguidas à risca.

O aspecto mais saliente do ambiente institucional econômico passava a ser a adaptação à ortodoxia monetarista e fiscalista, que se justificava no esforço de manter a estabilidade financeira. Medidas de abertura comercial, já adotadas por Collor, são aprofundadas; o

⁶⁸ Como já apontado anteriormente, esse também é o caso da previdência complementar privada.

monopólio estatal é comprimido; grandes empresas nacionais são vendidas; os fluxos financeiros são liberados e favorecidos pelos juros elevados. O universo interno e externo das empresas e as esferas de produção e de circulação passam por profundas mudanças. A abertura econômica, os juros altos e o arrocho fiscal levam ao processo de falência em massa. As empresas que não dispunham de capacidade inovativa e grandes reservas de capital não conseguiram sobreviver ao novo cenário de competição brutalmente acirrada.

Na esfera de circulação, a resultante da interação entre Estado e firma foi a quebra do protecionismo, o que inaugurava uma nova configuração de mercado, correspondente às exigências das agências multilaterais do capitalismo global. O pessoal do Estado argumentava que a abertura era necessária para aumentar a competitividade da economia nacional, o que de fato ocorreu em certa parte. As empresas mais robustas – notoriamente as multinacionais – sofreram os impactos da mudança, porém logo se adaptaram ao novo ambiente. Todavia, milhares de pequenas, médias e até grandes empresas nacionais fecharam suas portas, gerando desemprego em massa.

Em estreita relação com as novidades que se operavam na esfera de circulação, a esfera de produção foi profundamente modificada. As práticas produtivas, derivadas da tipologia mecanicista de matriz fordista, perdiam espaço, devido ao acirramento da concorrência. Novas tecnologias e metodologias de trabalho foram, aos poucos, tornando-se dominantes, principalmente nas grandes empresas. Especialização flexível, terceirização, dentre outras, são as marcas desse processo, tendo, como contradição mais notável, o aumento do desemprego, do subemprego e do trabalho desregulamentado. Tais mudanças afetaram sobremaneira a classe trabalhadora, suas organizações e capacidade de ação. A diminuição do número de trabalhadores formais empregados no setor privado foi acompanhada por uma pressão contra o serviço público, setor que sofreu com demissões, achatamento salarial e poucos concursos. Em refluxo, a classe trabalhadora perdia a posição que havia alcançado no período anterior de ator central.

Concomitantemente, suas organizações, em particular aquelas que nasceram com o novo sindicalismo, como a CUT, passaram por um processo de adoção de novas metodologias de ação, que não mais primavam pela combatividade. A materialidade da classe trabalhadora alterava-se no sentido de tornar mais difícil a ação coletiva. No entanto, suas direções também jogaram um papel importante na desmobilização ao optar pela busca do “comum acordo” com patrões e governo. Tais características expressaram-se também no

principal partido da classe trabalhadora e da esquerda brasileira. O Partido dos Trabalhadores, ao longo dos anos noventa, foi abandonando algumas bandeiras históricas e, paulatinamente, passou a apresentar-se como um partido da ordem, que buscava responder por uma “nova esquerda”, “responsável” e “madura”.

Um outro componente importante do ambiente institucional econômico foi a expansão e modernização do mercado financeiro e bancário. Ao contrário do setor produtivo, ele foi beneficiado por diversas ações adotadas pelo governo. São exemplos: a estabilidade monetária, o câmbio elevado, a política de juros altos, a abertura de capitais de empresas públicas, a expansão de novos nichos, como o da previdência complementar, a desregulamentação dos fluxos de capitais especulativos, bem como a imagem positiva do país perante os mercados – resultado de sua adesão ao receituário do Consenso de *Washington*. O impulso no setor também se deve ao fato dos bancos estaduais terem sido desmontados, e suas contas terem passado às mãos de grandes corporações financeiras.

O ambiente institucional político é caracterizado pela definitiva consolidação de práticas democráticas. Com as eleições regulares e diretas, processando-se durante todo o período, a sombra do autoritarismo desaparecia definitivamente. Entretanto, práticas arcaicas, como o clientelismo, e antigas estratégias, como o insulamento burocrático, permaneceram vivas com contornos diferentes.

Diferentemente de Collor, que apresentou pouca habilidade para constituir e manter um amplo apoio político partidário, Fernando Henrique Cardoso dispôs durante todo o governo de grande espaço de manobra. Isto era resultado de uma coleção de fatores, tais como a aliança de centro-direita, que surgiu da política monetária vitoriosa, e das articulações com os demais partidos, muitos deles lastrados pelas históricas práticas de favorecimento. Quando o governo não podia dispor dos recursos políticos necessários para avançar com determinada agenda, lançava mão do dispositivo de medida provisória, que conferia ao presidente ampla condição de legislar. Na maior parte dos anos FHC, a alta *governance* materializava-se no apoio de mais de 70% do Congresso Nacional.

Em relação ao peso relativo dos atores, percebe-se que o pessoal do Estado passou ao primeiro plano sua capacidade de remover obstáculos e pontos de veto, contribuindo para uma ação mais autônoma e autorreferenciada. A equipe econômica insulada foi o componente dominante no interior do pessoal do Estado, venceu seus oponentes dentro e fora do governo e manteve, durante todo o período, a prevalência dos imperativos ortodoxos

de sua agenda macroeconômica. Durante os oito anos, o governo manteve certa “blindagem” em relação às pressões que emanavam da sociedade, gozou de elevado poder decisório e tornou-se um ator mais relevante na relação com os capitalistas e os enfraquecidos trabalhadores.

Esse foi o cenário por onde se processou o ajuste macroeconômico, as alterações constitucionais e a reforma administrativa do Estado. Esta última, inspirada no diagnóstico que acusava o gigantismo e a ineficiência estatal, primou-se pelo enxugamento da máquina administrativa federal, prestando notório serviço à contenção de despesas. É a partir da análise dessa nova concepção de Estado, refém do mercado, que acompanhava a proposta de reforma gerencialista, que se torna possível compreender o novo desenho que tomava a agenda social no Brasil.

Como já destacado, embora mantivessem um expressivo grau de proximidade e articulação com outros atores populares, e sua resistência ainda se expressasse em greves, atos e marchas, os trabalhadores urbanos perderam força e tornaram-se um ator menos robusto nas interações sociais. Suas organizações mais expressivas permaneceram fora das coalizões dominantes, que envolviam o pessoal do Estado e os capitalistas, mas, a partir de uma nova orientação das direções, passavam a apresentar-se mais abertas ao diálogo e propensas ao “pacto social”.

Os capitalistas, por sua vez, também sofreram com o ajuste macroeconômico, que, ao final, reforçou a tendência à internacionalização da economia, posto que os empresários do setor multinacional apresentaram mais condições de adaptar-se ao novo ambiente competitivo. Suas posições em relação ao pessoal do Estado variaram em todo o período de acordo com a fração da classe e a proposta colocada pelo governo. Assumiram uma perspectiva explicitamente defensiva, e suas organizações permaneceram incapazes de agir como o interlocutor da classe.

Um último aspecto relevante diz respeito à posição de dominância que o setor financeiro passava a ocupar no interior da classe, dada sua afinidade com as principais medidas adotadas pelo executivo e as novas tendências do mercado global. A afinidade entre o pessoal do Estado e os capitalistas em geral e do setor financeiro em particular expressou-se nos novos dispositivos trabalhistas. Nestes foram incorporados: a legislação, a quebra do monopólio estatal em áreas diversas, a privatização de empresas, a transferência de serviços outrora estatais para a iniciativa privada e a criação de agências reguladoras.

Esta última é expressão da expansão das atividades que passavam a ser controladas pelo mercado.

No que compete ao nível mental desses atores, verifica-se que, no leque de opções disponíveis, que influencia a tomada de decisão do pessoal do Estado, é evidente a necessidade de adaptar as políticas sociais aos imperativos da nova política econômica e da administração gerencialista. Os capitalistas se apresentaram arredios ao custeio de políticas sociais por causa da nova configuração de mercado, que inviabilizava o repasse de seus custos ao conjunto dos consumidores. Já os trabalhadores defendiam as políticas sociais ao lado dos atores eventuais, surgidos do processo de estratificação, operado por cada política social⁶⁹, o que impunha pontos de veto à operação de mudanças. A resultante da interação entre estes três atores é a produção de uma agenda social que mantém as políticas pré-existentes, conforme defendido pelos trabalhadores. Entretanto, elas passam por reformas pontuais, voltadas à diminuição de gastos, conforme queria o pessoal do Estado, e reivindicavam os capitalistas. Paralelamente, as novas políticas produzidas nascem totalmente integradas às demandas destes dois últimos atores.

O consenso que se criou em torno da estabilização e da base de apoio político obtida conferia força e justificativa para o pessoal do Estado produzir alterações na agenda social. Como era incapaz de desmontar as políticas existentes, optou por adaptá-las à orientação geral do governo na medida do possível e da capacidade de superar o veto de outros atores envolvidos. Assim, processou-se um esforço de contenção de recursos nas políticas já existentes através da descentralização, cortes de verbas, precarização, focalização e mercantilização de parte das políticas. Ao mesmo tempo, foi elaborada uma nova agenda social, totalmente adaptada às metas gerais do pessoal do Estado, que replicava as noções de contenção de recursos, descentralização e focalização e introduzia o componente da parceria entre Estado e o novo setor público não estatal na produção de políticas sociais.

Como responsável pelo desenvolvimento dessa estratégia foi criado o Programa Comunidade Solidária, uma instituição formal, ligada à Casa Civil, que apresentava, em seu desenho, um lado governamental e outro não governamental, que ficou responsável por desenvolver projetos em parceria nas áreas do combate à fome e à miséria. Outra iniciativa foram as políticas compensatórias, voltadas à redistribuição de renda, adotadas no segundo mandato do governo FHC.

⁶⁹ Na caso, o usuário do SUS, da escola ou o aposentado/pensionista da previdência são estratos sociais, que tendem a reagir contra mudanças que possam gerar redução de benefícios.

Ambas constituem a novidade apresentada por este governo e merecem, por isso, um capítulo a parte, no caso, o próximo.

CAPÍTULO 5

6 - A ESTRATÉGIA DE PARCERIA NA AGENDA SOCIAL

Como discutido no capítulo anterior, a agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso divide-se em duas partes. A primeira é aquela, sumariamente analisada, que envolve as políticas sociais já existentes, na qual o governo pode operar apenas mudanças pontuais a fim de aproximá-las de suas orientações mais gerais. Já a segunda parte será o objeto de análise neste capítulo. Ações de combate aos problemas sociais mais agudos e emergenciais tornaram-se o dilema não resolvido da política social brasileira. Ao longo da história, nenhum governo conseguiu modificar, substancialmente, os indicadores de desigualdade no País. Às portas do século XXI, milhares ainda viviam – e vivem – na mais profunda pobreza e miséria, sem que existisse qualquer política em curso que apontasse para a solução do problema; por isso, o governo que assumisse em 1995, qualquer que fosse, não se poderia negar a, pelo menos, apontar remédios para esse impasse. Ainda que estivesse explicitamente voltado aos interesses do capital, o presidente teria que responder aos dados aterrorizantes que eram estampados na mídia, sob pena de perder a legitimidade alcançada nas urnas.

Partindo desse diagnóstico, a intelectualidade orgânica do pessoal do Estado, que assumia a presidência com FHC, elaborou uma estratégia que associava as metas mais gerais do governo – ortodoxia monetária e fiscal no campo econômico e gerencialismo na administração – com ferramentas de enfrentamento dos dilemas sociais mais agudos. Tal estratégia consistia em criar parcerias entre o Estado e a sociedade organizada, bem como novas fontes de financiamento, para desenvolver em conjunto programas focalizados de combate à fome e à pobreza. A instituição formal, criada para efetivar tal estratégia, foi o Programa Comunidade Solidária, foco central do presente capítulo.

Na verdade, esse formato de política social já se encontrava nas receitas do Consenso de *Washington* e era sugerido por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que, na época, já financiava programas focalizados, produzidos em parceria entre mercado, Estado e sociedade (ALBUQUERQUE: 2006). Mediante a incapacidade da estratégia original conseguir alcançar os resultados esperados, outra teve de ser elaborada. Então, como alternativa de enfrentamento à pobreza, uma nova política social compensatória foi criada

na forma de mecanismos de distribuição de renda, concretizados em programas como o Bolsa-Escola. De uma maneira um tanto particular, esta segunda agenda guarda laços com a estratégia de parceria, conforme será demonstrado ao final deste capítulo.

6.1- Legado anterior e armação institucional do Comunidade Solidária

Como lembra o neoinstitucionalismo histórico, as organizações presentes são, em geral e em algum nível, resultado de experiências anteriores. Dessa forma, o Comunidade Solidária se apresenta como o herdeiro de um legado institucional anterior: o Conselho de Segurança Alimentar.

De acordo com Peliano, Resende e Beghin (1995), o Programa Comunidade Solidária nasceu inspirado no CONSEA, fundado em 1993, durante o governo Itamar Franco. Sendo considerado o responsável pela introdução de temas como parceria, solidariedade e descentralização, ele era composto por vinte e um representantes da sociedade civil e dez ministros. Substituiu os Ministérios da Integração Regional e o Ministério do Bem-Estar Social, tornando todos os demais corresponsáveis pelo enfrentamento do problema da fome. Sob coordenação de seu Conselho, buscava-se ajudar a alavancar ações governamentais, seguindo o mapa da fome, elaborado pelo IPEA. Segundo Peres (2005), a orientação do programa era o Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), que visava sensibilizar os governos para a tomada de iniciativas no campo assistencial e para o desenvolvimento de campanhas públicas contra dilemas sociais.

O Comunidade Solidária foi criado em 1995 pelo decreto presidencial nº 1.366 de 12 de janeiro, expressando o objetivo de ser um instrumento de intervenção social, que partiria da construção de parcerias entre governo e sociedade (LOBO: 2002). Embora denominado programa, seu formato era de uma estratégia de articulação entre níveis governamentais e entidades não governamentais (SILVA, GUILHON, CRUZ e DA SILVA: 2001). Segundo Peliano, Resende e Beghin (1995), sua finalidade era gerenciar ações públicas, orientadas à integração e descentralização das ações governamentais *strictu sensu* e 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 no enfrentamento de problemas ligados, particularmente, à fome e à pobreza.

Seus quatro princípios, divulgados nos documentos oficiais, eram: a parceria entre governo e sociedade civil, solidariedade, descentralização de ações, a fim de garantir participação, e melhorar a eficiência, integração e convergência de ações. Os objetivos gerais podem ser assim elencados: otimizar o gerenciamento de programas federais através 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 desses 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 e BEGHIN: 1995 e SILVA, GUILHON, CRUZ e DA SILVA: 2001).

De acordo com Peres (2005), a base teórico-legal partiu do projeto de reforma administrativa gerencial, que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais, que alterassem o padrão de gestão pública. Seu desenho institucional comportava quatro níveis: o Conselho Consultivo, a Secretaria Executiva, Ministérios Setoriais e Interlocutores Estaduais. Os penúltimos eram as pastas que compunham o Conselho Consultivo e que deveriam priorizar os investimentos indicados e os interlocutores, que, por sua vez, eram escolhidos pelos governos de cada Estado para serem os responsáveis pelo diálogo direto com o governo federal. Como organismos próprios do Comunidade Solidária tem-se o Conselho e a Secretaria, cujos componentes e funções serão discutidas a seguir.

Muito parecido com o CONSEA, os membros do Conselho eram nomeados pelo presidente, sendo onze ministros, vinte e um representantes da sociedade e os membros da Secretaria Executiva. No decorrer de sua história, a composição modificou-se, porém, na origem, faziam parte os ministros da Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho; e, como representantes da sociedade civil, estavam presentes: 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. Em toda sua trajetória, o Conselho manteve-se 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 gozava de recursos próprios e não executava coisa alguma, sua função era coordenar as ações do governo na área social como uma espécie de “ramificação” da Casa Civil, contando com o apoio do Ministério do Planejamento Orçamentário, em particular por meio do IPEA. Sua ação limitava-se a encaminhar aos Ministérios as deliberações do Conselho Consultivo e supervisionar projetos. Eram três seus objetivos: encaminhar o selo de prioridade, que determinaria quais iniciativas deveriam ter preferência no aporte de recursos de outros ministérios; buscar produzir integração e convergência das ações nos municípios pobres; e construir a parceria com a sociedade civil. Esta última meta praticava-se 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 e BEGHIN: 1995 e PERES: 2005).

Os recursos utilizados ou alocados pelo Comunidade Solidária tinham sua fatia público-federal originada, principalmente, do orçamento da União, FAT e FGTS. Outras fontes eram encontradas nos Estados e municípios, empresas privadas, agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação. Possuía também a disposição de estimular a captação e recursos adicionais junto a setores diversos da sociedade, tais como sindicatos, associações, universidades, igrejas e cidadãos comuns (PELIANO, RESENDE e BEGHIN: 1995).

Em maio de 1996, o Conselho do Comunidade passou por uma crise que redundou na elaboração de uma carta dirigida ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, que reivindicava mais atenção com a questão social. As dicotomias do Comunidade, geradas pelo fato de ser meio governo e meio sociedade, ocasionaram tensões internas. A política

macroeconômica ortodoxa do governo era criticada por membros do conselho, e alguns, como Jorge Eduardo Durão e Herbet de Souza (Betinho), chegaram a romper com o Programa. No segundo mandato, há uma reorganização que apontava para maior autonomia em relação ao governo. Talvez, por esse motivo que o Comunidade tenha passado por aquilo que os próprios envolvidos, na época, chamavam de “refundação”, que se tratava de buscar modificar seu perfil institucional, dando mais espaço à sociedade civil no lugar dos representantes do governo. O número de membros da sociedade presentes no Conselho Consultivo passava de vinte e um para vinte e sete, e a quantidade de ministros para quatro. A partir de então, o Conselho do Comunidade buscou abandonar o perfil de instância do governo para investir em estratégias próprias. Quando o governo FHC chega ao fim, as principais lideranças Programa fundam uma nova organização, totalmente desligada do governo federal, denominada Comunitas e criam a Rede Sol⁷⁰, buscando manter uma rede interligando os projetos e programas promovidos e apoiados pelo Comunidade.

As iniciativas impulsionadas pelo Comunidade permaneceram ao longo de sua existência baseadas em parcerias na alocação de recursos e envolvimento voluntário. Buscavam autonomia e descentralização e contavam com apoios externos ao poder público, tais como de ONGs, associações comunitárias, universidades e empresas. Algumas de suas principais iniciativas são listadas a seguir.

Criado já em 1995, o Programa Universidade Solidária buscava mobilizar e treinar universitários para atuar em municípios pobres como voluntários durante as férias de verão. 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, 17 mil universitários envolveram-se em projetos sociais, e 300 universidades passaram a articular-se em rede.

O Programa Capacitação Solidária nasceu em 1996, assistindo a jovens carentes de 14 a 21 anos e moradores de bairros da periferia de cidades maiores. Nestes, organizações não governamentais eram treinadas e financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e por empresas privadas para executar projetos de capacitação por meio de oficinas onde se ensinavam ofícios diversos. De acordo com Lobo (2002), o programa

⁷⁰ Ver site www.comunitas.org.br

chegou a envolver 2.500 ONGs em nove áreas metropolitanas; e os dados do Comunitas mostravam que 114 mil jovens foram treinados para atuar no mercado de trabalho.

O Alfabetização Solidária nasceu em 1998, voltado a adolescentes de 12 a 18 anos que moravam em pequenas cidades com taxas alarmantes de analfabetismo. Contou com financiamento do governo federal, via Ministério da Educação e de 240 empresas parceiras. Lobo (2002) afirma que, em 2001, o programa já atingia 2,5 milhões de estudantes em 2.000 municípios, enquanto 200 universidades apoiavam e treinavam 100 mil alfabetizadores, recrutados localmente.

O Programa Artesanato Solidário era apoiado em parcerias com entidades públicas e privadas e voltava-se, principalmente, para grupos compostos por mulheres artesãs de baixa renda, que ganhavam apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar seu ofício (LOBO: 2002).

O Rede Jovem começou a ser desenhado em 2000 e era destinado a oferecer oportunidades aos jovens pobres de terem acesso a tecnologias de informação, especialmente a internet, através da criação de infocentros em organizações comunitárias e do treinamento de monitores da própria comunidade. O programa também foi financiado pelo BID, empresas privadas, como a IBM e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia⁷¹ (LOBO: 2002).

As iniciativas do Comunidade Solidária, no sentido de fortalecer as organizações da sociedade civil, contaram com o financiamento do BID, o apoio da UNESCO e da Fundação Banco do Brasil. Tais ações concentraram-se em três frentes: revisão da legislação que regulamentava o “terceiro setor”, estímulo ao trabalho voluntário, através de iniciativas como o Programa Voluntários e da Rede de Centros de Voluntariado, e também a disseminação de informações sobre o “terceiro setor”.

No site do Programa Transparência Brasil⁷², está registrado o empenho que o Comunidade Solidária teve em impulsionar rodadas de interlocução política com a finalidade de propor mudanças na legislação, objetivando conferir um moderno marco legal às iniciativas não governamentais. Dentre suas propostas, encontram-se a regulamentação do trabalho voluntário e das organizações sem fins lucrativos – tema que será detalhado adiante. Ao mesmo tempo, a realização dos programas, desde 1997, impulsionou práticas voltadas ao desenvolvimento do “terceiro setor”. Apoiou a criação de centros voluntários,

⁷¹ Mais a respeito, ver www.redejovem.org.br.

⁷² Extraído na página www.transparencia.al.gov.br/ruthcardoso/projetos-e-realizacoes. Acessado em 29/08/2009.

lançou o Portal do Voluntariado⁷³ e, em seguida, criou a Rede de Interlocução do Terceiro Setor⁷⁴.

Portanto, definidos os contornos institucionais do Programa Comunidade Solidária, para aprofundar a análise de suas verdadeiras intenções, cabe analisar o que está por trás do discurso oficial, ou seja, investigar e elencar os pressupostos implícitos e explícitos que orientam sua ação. É este o objetivo da próxima seção.

6.2 - Os quatro pressupostos do Comunidade Solidária

Ao refletir sobre o discurso e as prioridades de ação, apresentadas pelo Comunidade Solidária, é possível identificar quatro pressupostos que o orientam.

6.2.1 - A harmonia social

A referência intelectual do Comunidade Solidária é encontrada nos textos de Ruth Cardoso, principal idealizadora e dirigente do Programa até sua desvinculação da Presidência da República em 2002. Segundo a ex-Primeira Dama, a despeito de todo amadurecimento do ativismo civil, ocorrido ao longo dos anos oitenta, havia dilemas relacionados ao formato de organização dos movimentos sociais, ainda, excessivamente, ideológicos e partidarizados. Ao contrário, as organizações não governamentais apresentavam-se como um aperfeiçoamento da dimensão organizativa da sociedade, posto que elas se constituíam em redes, não concorriam ou disputavam com o poder político e baseavam-se em valores, tais como a mobilização solidária (CARDOSO: 1995).

Segundo seus idealizadores, a filosofia norteadora do Comunidade era inspirada no princípio da solidariedade, cerne de uma nova concepção de cidadania, no qual a emancipação humana seria obra da ação conjunta entre os incluídos e excluídos socialmente, uma vez que os direitos, mesmo legítimos, poderiam parecer privilégios em uma sociedade marcada por profundas desigualdades. (SILVA, GUILHON, CRUZ e DA SILVA: 2001). Dessa maneira, Ruth Cardoso e os idealizadores do Comunidade Solidária colocavam-se em oposição a certo tipo de concepção de relações sociais.

Marx e Engels (1980) defendiam que a primeira condição de toda a história humana é a existência de seres humanos que interagem entre si e com a natureza para permanecerem vivos. A síntese dessa interação entre o homem e a natureza é o trabalho, fato que diferencia

⁷³ Cerca de 150 centros voluntários só em 2001, ver mais a respeito www.rits.org.br.

⁷⁴ Para saber mais, ver site www.rits.org.br

os seres humanos dos outros animais. Com ele, o homem modifica a natureza e a si próprio, produz seus meios de sobrevivência e reproduz sua espécie. Para suprir suas necessidades, os seres humanos interagem uns com os outros através de relações de produção e, como fruto dessa relação, oriunda da produção material, desenvolve sua consciência e a linguagem⁷⁵. Há então o desenvolvimento das forças produtivas, que trazem como consequência o aperfeiçoamento da divisão do trabalho, que separa os seres humanos em suas funções. Tal divisão torna-se desigual no momento em que se opera a separação entre trabalho material e intelectual, o que implica em repartição desigual. São essas as condições que levam ao surgimento da propriedade privada e da luta de classes.

Portanto, para Marx e Engels, a premissa elementar para a compreensão da história humana é o “trabalho”, as relações sociais partem dele e tornam-se essencialmente conflituosas quando se opera a divisão entre proprietários e produtores. O pressuposto teórico do Comunidade Solidária, conforme apresentado por Ruth Cardoso (1995 e 2005), choca-se frontalmente com essa premissa ao afirmar que é possível forjar uma ampla aliança entre atores opostos nas relações de produção, negando o caráter fundante da categoria trabalho e do conflito de classes. No lugar da luta, estaria emergindo, para Ruth Cardoso (1995), um novo espaço de sociabilidade que ela, como outros, denomina de “terceiro setor”.

6.2.2 - Existência do “terceiro setor”

Ainda segundo Ruth Cardoso (2005), o caráter do “terceiro setor” é autônomo e inédito. Inscreve um novo espaço de pensar e agir na realidade a partir de valores e por meio da participação e experimentação da sociedade. Para ela, seu mérito é o de romper com a dicotomia público *versus* privado, o que serviria para enriquecer a dinâmica social. As ONGs, ou as associações sem fins lucrativos em geral, são relacionadas a um sentimento “solidário” ou a uma “postura cidadã” por parte dos agentes “voluntários” envolvidos. O pano de fundo é a busca pela unidade de todos em torno de causas comuns que transcendem posições socioeconômicas ou corporativas. A utopia do “terceiro setor” é a criação de uma ampla aliança, voltada para o bem comum, que envolva todos os estratos da sociedade. Como ressalta Fernandes (1994), ao invés de uma luta “ideologizada” entre modelos contrastantes, no mundo contemporâneo, nasce uma agenda propositiva, em que pese a

⁷⁵ Que para Habermans constitui o elemento primário da relação social, conforme será visto em polêmica com Marx a seguir.

melhoria de traços selecionados do sistema socioeconômico existente e da “radicalização” da democracia. Adiante, uma seção, à parte, será dedicada com o intuito de aprofundar este tema.

6.2.3 - Negação do Estado e ressalvas ao mercado

Outro pressuposto do Comunidade Solidária e a ideia implícita que orienta a ação do “terceiro setor” é a negação do Estado enquanto ente capaz de solucionar os dilemas sociais. A expressão “terceiro setor” retrata, em primeiro lugar, uma negação, ou seja, antes de afirmar o que “é” – ou o que pode vir a ser – esclarece o que “não é” – ou o que não pretende ser. A maior parte dos textos que trabalha sua definição e características, parte da premissa de que ele não abrange ações ou agências governamentais, vinculadas diretamente ao Estado, e que também não é um espaço imerso no mercado, orientado pelo lucro. Como se trata de desenvolver ações voltadas ao bem comum através de agências de direito privado, a expressão “terceiro setor” designa tudo aquilo que é “público”, porém “não estatal”, ou “privado”, porém “não lucrativo”. Nos termos de Rubem César Fernandes (1994): “privado, porém público”.

Rubem César Fernandes (1994 e 2005), um dos mais consultados autores do “terceiro setor” e membro ativo do Comunidade Solidária, afirma que os anos de ditadura acabaram inculcando em muitas das associações um caráter avesso ao poder político. Para ele, quando os canais de articulação verticais deixaram de integrar a sociedade e o Estado, o Comunidade passou a distanciar-se da política, ou, pelo menos, da política formal. Como o Estado parecia inacessível, o horizonte dessas associações passava a limitar-se ao “local” e ao “possível”. Com a queda do comunismo e a desideologização da luta política, essa tendência passava a tornar-se dominante, e a opção por mudanças revolucionárias, ou radicais, iam sendo, definitivamente, derrotadas pela concepção de melhorias pontuais e rápidas, que precedem da intervenção prática e imediata.

Ao lado da noção de colapso do paradigma soviético – o que leva Fernandes (1994) a concluir pelo colapso de qualquer paradigma alternativo ao capitalismo –, situa-se a crise do Estado, pelo menos do Estado característico do pós-Segunda Guerra, burocrático e ineficiente. Para Naves (2003), o que fomenta o desenvolvimento do “terceiro setor” é a compreensão de que, nas últimas décadas, na mesma proporção que os direitos humanos vão sendo progressivamente valorizados, o Estado vai perdendo sua capacidade de garanti-los,

devido a sua crise estrutural, que se relaciona ao esgotamento financeiro e é agravada pela crise inflacionária.

Como já visto, a perspectiva da incapacidade estatal está no cerne da reforma gerencialista. Bresser-Pereira e Grau (1999) propõem as iniciativas “públicas não estatais”⁷⁶ na condução de políticas sociais como alternativa à incapacidade do Estado. Essa é a via da consolidação de um Estado social-liberal mais flexível na provisão de serviços sociais, na medida em que, ao invés de executar sozinho, passa a financiar parte dos programas e projetos que podem ser desenvolvidos por organizações mais eficientes, imersas na competição do mercado, mas que primam por valores públicos, posto que são controladas pelo cidadão comum.

Se por um lado a retórica do Comunidade Solidária alinha-se a narrativa neoliberal de oposição ao Estado, por outro, acaba questionando o discurso de que o mercado pode regular por si só a vida social. O Estado é apontado como incapaz, entretanto compreende-se que ele não se responsabiliza em amenizar os dilemas gerados por ele mesmo. Não significa que haja oposição ao mercado, pelo contrário, Bresser Pereira e Grua (1991), por exemplo, atribuem vantagem às organizações sem fins lucrativos exatamente devido às práticas herdadas das empresas privadas, que acabam tornando-as mais ágeis e eficientes. A compreensão é de que o mercado não está voltado a ser espaço de resolução de problemas sociais, portanto é uma ressalva diferente daquela feita ao Estado. O mercado é orientado para o lucro e é eficiente; o Estado deveria ser orientado para o bem-estar, mas é incapaz de cumprir sua vocação, logo o segundo é hostilizado, o primeiro não.

6.2.4 - Sociedade civil como *locus*

Pode-se concluir, portanto, que os pressupostos de onde surgem a estratégia do Comunidade Solidária são: primeiro, o conflito oriundo das relações de trabalho ter-se tornado secundário e facilmente contornado por articulações sociais, lastradas pela solidariedade; segundo, os dilemas que envolvem a todos indistintamente, independente da posição social que ocupam, requererem uma intervenção imediata da própria sociedade, tornando-se necessário impulsionar iniciativas públicas não estatais no trato da questão social, o que implicaria na construção do “terceiro setor”; terceiro, o Estado revelar sua incapacidade, e o mercado, a indisposição de enfrentar os problemas sociais mais agudos.

⁷⁶ Como será abordado a seguir, Bresser-Pereira não se vale do termo “terceiro setor” para demarcar o espaço público não estatal.

Os três primeiros pressupostos teóricos apontam para o quarto, o protagonismo da sociedade civil, espaço onde podem emergir as organizações capazes de unificar todos os cidadãos para agirem em conjunto a partir de valores, tais como solidariedade e caridade, em oposição ao Estado e ao mercado.

Na ótica do “terceiro setor”, a premissa é de que existe uma tensão entre Estado e sociedade civil. Enquanto se replica o argumento neoliberal de que o Estado é tido como incapaz, ineficiente, oneroso e corrupto, a sociedade civil emerge, correspondendo à utopia da unidade de todos, que, movidos por princípios, aliam-se em torno de causas comuns, consensualmente admitidas como prementes. Essa sociedade civil exerce um papel autônomo e tem condições de fazer aquilo que o Estado não pode ou não admite como prioridade: políticas públicas sociais eficientes. Neste caso, o Estado só é admitido enquanto um parceiro que ajuda no financiamento de certos programas de impacto social.

6.3 - Uma base teórica para o Comunidade Solidária.

Como discutido, o Comunidade Solidária tem como pressuposto a existência de um espaço harmonioso, onde os cidadãos podem unir-se e proteger-se contra as mazelas sociais, que se agravam devido à incapacidade do Estado e a negligência do mercado. Este é o espaço onde se desenvolve o “terceiro setor”, é o lugar chamado sociedade civil. Mas será possível conceber a sociedade civil como um espaço de colaboração entre atores diversos? Será ela a esfera de proteção do cidadão contra o Estado? Este é um tema controverso que será investigado nas próximas linhas, a fim de encontrar a base teórica que o Comunidade Solidária pode-se assentar.

6.3.1 - Visões sobre a Sociedade civil

No entendimento clássico, faria parte da sociedade civil a totalidade de organizações particulares que interagem livremente em uma sociedade limitada e integrada por leis universais (FERNANDES: 2005). O termo “sociedade civil” se popularizou por volta do século XIX, após ter sido desenvolvido por diversos teóricos europeus nos dois séculos anteriores. Autores como Hobbes, Kant e os clássicos da economia política inglesa, dentre outros, valeram-se de certo conceito desse termo para explicar traços da modernidade.

Em Locke e Rousseau, a sociedade civil é tida como sinônimo de sociedade política, ou seja, é a estrutura pós-natural na qual os homens se unificam e interagem uns com os

outros. A diferença entre os pensadores situa-se na qualificação, uma vez que, para Locke (1985), a sociedade civil assegura a legitimidade do governo e, para Rousseau (1976), é a partir dela que surgem as desigualdades entre os Homens. Na tradição alemã, Hegel (1979) qualifica a sociedade civil como um espaço intermediário entre a família e o Estado, no qual se reproduzem interesses egoístas – econômicos –, gesta-se a administração pública e os homens se associam uns com os outros.

Muito influenciado por Hegel, Marx (2002a e 2002b) desenvolve a ideia de que a sociedade civil é o espaço do materialismo crasso, do egoísmo e da luta de classes, que se vincula e nega – na condição de antítese dialética – o fenômeno estatal. Portanto, sociedade civil é o terreno do materialismo, ao passo que o Estado é uma invenção convencional, que nasce para superar as implicações geradas pela disputa que surge no interior desta. Daí perceber a sociedade civil como o local onde se desenvolve o conceito marxiano de luta de classes, móvel da história nos termos elaborados no Manifesto Comunista de 1848 (1998).

Na sequência, Gramsci estabelece um novo papel para a categoria “sociedade civil”. Segundo Coutinho (1989), ele se referencia na “teoria ampliada do Estado”, em que, além da repressão, passa a existir uma “trama privada”, que visa garantir a elaboração de consentimento. Nessa perspectiva, o Estado seria, ao mesmo tempo, sociedade política, formada pelos mecanismos através dos quais a classe dominante mantém o monopólio da repressão, e sociedade civil, formada pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou manutenção das ideologias, tais como o sistema escolar, igrejas, partidos e sindicatos. Dessa forma, tem-se que enquanto, na sociedade política, as classes exercem uma ditadura através dos aparelhos repressivos, na sociedade civil sua dominação se desenvolve através do que Gramsci chama de “aparelhos privados de hegemonia”. Também é nela que se processa a “guerra de posição”, expressão do avanço da classe oprimida em direção ao socialismo. Portanto, é a natureza das classes que induzem os comportamentos e movimentos que se operam na “sociedade civil”, de maneira que, na perspectiva gramsciana, ela é, antes de tudo, um palco de conflitos.

Assim pode-se concluir que o conceito de sociedade civil, abordado pela perspectiva marxista, mais notoriamente, no campo derivado do texto de Gramsci, é contraditório àqueles propostos pela Comunidade e expressos no “terceiro setor”. Ou seja, tanto na perspectiva marxiana quanto na gramsciana há uma noção de conflito imersa na definição do espaço “sociedade civil”, ainda que, no primeiro caso, ele seja aberto e revolucionário e,

no segundo, possa vir a ser gradual e pacífico. A tensão entre Gramsci e os animadores do “terceiro setor” gera algumas perguntas: afinal a sociedade civil é o espaço do conflito, apenas mascarado pela criação de consentimento, ou do consenso, voluntariamente, estabelecido entre pares cidadãos? Conflito ou consenso? O movimento é “em direção ao” ou “negando o” Estado? Se os alemães ou Gramsci não atribuem à sociedade civil o perfil e os valores propostos pelo “terceiro setor”, fica a questão: de que “sociedade civil”, então, estão seus autores falando? Tocqueville e Habermans explicam.

6.3.2 - Harmonia social e Estado: o pensamento de Tocqueville e Habermans

Da mesma forma que Hegel, Tocqueville promove uma inovação teórica no século XIX ao atribuir um espaço à sociedade civil distinto da sociedade política. Porém, para Tocqueville, há uma diferença para com a concepção de Hegel. A “sociedade civil” torna-se, em ambos, a arena de associações independentes do poder político, entretanto para o jurista francês sua vocação é a de garantir a democracia.

Tocqueville não se preocupa em definir o que é a “sociedade civil”, entretanto a percebe como sendo o espaço do associativismo que é o antídoto da rígida centralização geradora da “tirania da maioria”. Tocqueville (1985) propõe a existência de uma irreversível marcha no sentido da Revolução Democrática. Nesta, os laços tradicionais sucumbiam diante do triunfo do individualismo, e a liberdade passava a ser concebida apenas nos limites determinados pela “tirania da maioria”. Entretanto, nos Estados Unidos, as “instituições livres”, como as associações, serviam para combater o individualismo e tal despotismo, uma vez que tiravam os homens de seus negócios particulares para ocupar-se da “coisa pública”.

Com objetivos diversos, o associativismo acenava para a constituição de uma nova arena, na qual o cidadão participaria da vida política, mesmo estando à margem do poder central. Nesta, segundo Tocqueville (1985), os indivíduos poderiam ter uma experiência com a elaboração e execução de ações coletivas, visando o bem comum da comunidade local, o que faria dessa prática uma estratégia para proteger a sociedade da tirania da maioria. Essa nova arena do associativismo voluntário seria a “sociedade civil”. Nela, o individualismo perderia vigor e o despotismo, expresso em um governo único e central, passaria a ser questionado pela ação propositiva do cidadão comum com capacidade de pensar e agir politicamente. Não se trata, como em Hegel, de considerar apenas as

associações vinculadas à esfera do trabalho, mas de agremiações das mais variadas espécies: religiosas, morais, recreativas etc. O autor chamava a atenção até para os mutirões, onde as pessoas se associam para construir, por exemplo, uma igreja ou uma escola.

Se em Tocqueville a democracia é o grande tema, a “sociedade civil” toma um papel central, uma vez que é nela que a democracia pode desenvolver-se de maneira positiva. Algo parecido é também encontrado no pensamento de Habermans. Como já avaliado, o marxismo tem como momento originário das relações sociais as relações de produção, cuja categoria chave é o trabalho. Habermans rompe com essa dimensão analítica ao substituí-la pela noção de “interação comunicativa”. Dessa forma, propõe que a lógica de “agir em direção a um fim” é secundária em relação à lógica de “agir em interação com os outros”. Daí a ideia de que a “ação comunicativa” é primária e sobreposta à “ação instrumental”. Habermans (1988 e 1988b) não admite o mesmo caráter fundante dado à esfera do trabalho. Para ele, não é o trabalho, racionalmente elaborado e socialmente produzido, que “diferencia o homem do macaco”, transformando o ser humano em uma espécie mais complexa que os demais seres vivos, mas a linguagem. Assim, é a “ação comunicativa” que constrói a intersubjetividade entre os atores em interação, e torna-se, por isso, a responsável pela criação de definições comuns que amalgamam a sociedade. O conceito de ação comunicativa tem como significado a relação interpessoal e linguística, que busca o mútuo entendimento entre os seres em interação comunicativa (BRIONES: 1999). Em outras palavras, a base da interação social é o consenso linguisticamente construído. O elemento fundante da sociedade, portanto, é a comunicação.

O local onde a “ação comunicativa” se desenvolve é o que Habermans (1988b) chamou de “mundo da vida”, onde os consensos são elaborados através da interação, confiança e inteligibilidade. O processo de modernização ocidental exigiu a constituição de entidades complexas, que se vinculavam às interações produtivas e às funções de administração da escassez. Aos poucos, elas se desprenderam do “mundo da vida” e da sua racionalização comunicativa, ganharam lógica e estruturas próprias, o que deu origem ao que Habermans chama de “sistema”. Para o ex-frankfurtiano, esse sistema é orientado por uma razão instrumental e divide-se em subsistemas. De um lado, constituiu-se o subsistema econômico, vinculado à noção de mercado, cuja lógica centraliza-se na noção de intercâmbio, e o código empregado é a recompensa, no caso, monetária e material; do outro, desenvolve-se o administrativo, expresso no Estado e em suas diversas ações. Se o código

do primeiro é a recompensa, do segundo é a sansão, ou seja, caso não se enquadre nas normas determinadas, os indivíduos podem perder o direito ao exercício de prerrogativas legais, tais como a propriedade ou a liberdade.

Com o avanço da modernidade, os subsistemas vão progressivamente desenhando novas demandas individuais ou coletivas e um papel cada vez mais relevante na organização da sociedade. Em pouco tempo, os subsistemas “invadem” e “colonizam” o “mundo da vida”, através dos instrumentos dinheiro e poder. Do ponto de vista de Habermans (1988b), aí se encontra a origem do maior impasse da sociedade contemporânea, posto que com a colonização, a “ação comunicativa” é contaminada pela lógica “técnico-instrumental”, o que restringe a capacidade dos seres humanos estabelecerem consensos. Portanto, o desafio em Habermans é construir meios para libertar o “mundo da vida” da influência perversa da racionalização instrumental, que inviabiliza o pleno entendimento entre os indivíduos que vivem em sociedade. Isso só pode ser feito através da descolonização, que pode efetuar a libertação da comunicação de qualquer lógica sistêmica.

Retomando a polêmica com Marx, percebe-se que, enquanto este relaciona a evolução social aos acontecimentos que se processam na base material, como a superação de um modo de produção por outro, Habermans conclui que a evolução social ocorre pelo trânsito a sociedade racional, na qual a comunicação de ideias desenvolve-se sem quaisquer tipos de restrições, produzindo consensos (BRIONES: 1999). Habermans não propõe uma teoria da “sociedade civil”, entretanto a diferenciação entre lógica sistêmica e “mundo da vida” permite situá-la. De acordo com Arato e Cohen (1994), o conceito de integração social do “mundo da vida”, que se dá pela interação comunicativa, aponta para o espaço da “sociedade civil”.

Os dois autores inovam ao propor que no “mundo da vida” modernizado ocorre a emergência de instituições responsáveis pela reprodução de tradições, solidariedades e identidades. O consenso tradicional é substituído pelo consenso reflexivo, onde se desenvolve uma modernização cultural, que permite a diversos atores agir a partir de pressupostos normativos comuns, estabelecendo novas identidades e solidariedade. É fato que essas instituições sofrem interferência das lógicas sistêmicas do mercado e do Estado, já que interferem no “mundo da vida”, entretanto, na medida em que certas instituições são cooptadas pelo sistema, novas surgem, garantindo a reprodução de várias esferas na forma de um conjunto de direitos que formatam a “sociedade civil” (COHEN e ARATO: 1994).

Mesmo tendendo a ser colonizadas, as instituições do “mundo da vida” possuem recursos próprios. Formas modernizadas de cultura colocam em movimento práticas discursivas e expectativas que possibilitam a substituição das associações cooptadas pela lógica burocrática por outras associações voluntárias abertas, marcadas pelo caráter coletivo e democrático. Ou seja, na proporção que algumas associações tornam-se instrumento de colonização, outras aparecem por espontânea necessidade de manter espaços livres e democráticos na sociedade.

Há, portanto, dois tipos de instituições – uma colonizada e outra livre do sistema – atuando na “sociedade civil”, e o segundo tipo condiz com os novos movimentos associativos emergentes, em particular nos anos oitenta. Isso permite a Cohen e Arato (1994) avançarem em relação a Habermans, propondo, para além da defesa do “mundo da vida” contra a colonização, uma ação ofensiva contra as lógicas sistêmicas. A sociedade civil, nos pontos de contato com o mercado e o Estado, pode deter a lógica sistêmica por intermédio da constituição de formas institucionais permanentes⁷⁷ constituídas para esse fim, que penetrariam os subsistemas com objetivos autolimitados (AVRITZER: 1994).

As formas de operação destes mecanismos autolimitados seriam: o direito reflexivo ou a pós-regulação. Ambos implicariam na substituição do intervencionismo do Estado na condução de todas as políticas públicas por um processo de constituição externa, que viria restringir a ação do poder público a um número mínimo e pré-definido de princípios legais (AVRITZER: 1994 e ARATO e COHEN: 1994).

6.3.3 - Elementos teóricos da sociedade civil solidária em oposição ao Estado

A perspectiva de Tocqueville e a teoria habermasiana da “sociedade civil” permitem a elaboração de quatro observações:

I

Em Tocqueville, as associações que se movem na “sociedade civil” correspondem à fórmula para a superação do individualismo, uma vez que as pessoas seriam levadas, por elas mesmas, a cooperarem umas com as outras. Trata-se da criação de uma solidariedade – com cores cidadãs –, defendida também pelo “terceiro setor”. Em ambos, a ideia de associar-se nasce com base em valores e com estreita relação com uma proposta de

⁷⁷ Os conselhos podem ser um exemplo desse tipo de instituição.

consumação democrática, que pode ter como uma expressão a busca pela proteção contra o Estado – tirânico na visão de Tocqueville e ineficiente/corrupto para os “terceirosetoristas”.

Tal como o “terceiro setor” defende, Tocqueville propõe uma “sociedade civil” composta por pequenos agrupamentos de indivíduos associados no sentido de alcançar um fim comum, seja na construção de um templo religioso – numa perspectiva de “mutirão”, ou “prover o que se quer” –, seja na defesa de um direito comum – numa perspectiva “ativista”, ou “exigir o que se espera”. Um exemplo de organização que corrobora este duplo papel seriam as ONGs. Para alguns autores – a exemplo de Montaño (2005) –, elas se dividem em dois grupos: os que defendem causas e os que promovem ações, como as políticas sociais. Essa divisão interna ao “terceiro setor” será explorada adiante.

II

Uma sociedade civil permeada pelo valor de solidariedade, que produz novas dimensões de ação voluntária e de cidadania, só é possível com a superação das divergências entre os atores sociais. Isso se afirma impraticável se a perspectiva for de que o homem tem seu comportamento orientado pela posição que ocupa nas relações de produção. Ou seja, um operário e um capitalista tidos como inimigos de classe serão, portanto, sempre inconciliáveis. Estes dois atores podem produzir em sua interação apenas acordos pontuais e historicamente determinados – como um valor salarial, por exemplo –, mas isto constitui apenas um acordo, não um compromisso, logo um “cessar fogo”, e não uma “declaração de paz”. A conclusão será diferente se a base teórica for a ação comunicativa de Habermans.

Ao retirar da esfera do trabalho o momento fundante da relação social, Habermans constrói uma concepção de interação baseada em relações não necessariamente conflitivas. Para ele, os interesses e as reivindicações são construções muitas vezes externas à sociedade, impostas por uma lógica baseada na razão instrumental, oriunda da “colonização” do mundo da vida pela lógica sistêmica.

Transportando o elemento primário da esfera do trabalho para a ação comunicativa, abre-se a possibilidade de conceber a sociedade civil não como um lócus de disputa, como em Marx ou Gramsci, mas como um espaço onde podem ser elaborados amplos consensos se antes for garantida a comunicação. Mesmo atores distintos, com interesses muitas vezes conflitantes, podem ser capazes de elaborar compromissos se estes forem construídos linguisticamente e se consolidados e preservados culturalmente no âmbito do “mundo da vida”.

Essa é a exata defesa do Comunidade Solidária. Como visto anteriormente, sua tese tem no horizonte a superação dos paradigmas ideologicamente rivais. A queda do Muro de Berlim, que leva as teses “radicais” a perderem vigor, gera a possibilidade de forjar um amplo compromisso entre os cidadãos, que devem passar a agir pelo bem comum de toda a sociedade, e não apenas do grupo ao qual pertencem. “Resistências e preconceitos, frutos de uma história passada de conflito e oposição, precisam ser superados” (CARDOSO: 2005 p. 10).

Assim como não existe um conflito *a priori*, ou como os homens se relacionam através de interações linguísticas; como a razão instrumental é exterior, e não patrimônio da sociedade, ou ainda como o homem é orientado pela razão comunicativa; também o empregado e o empresário podem envolver-se em causas comuns, que dizem respeito à preservação do meio ambiente ou à erradicação da miséria, por exemplo.

III

O “terceiro setor” parte da defesa da sociedade contra o Estado e o mercado, da mesma forma que Habermans propõe a defesa do “mundo da vida” contra as lógicas sistêmicas próprias deste mesmo Estado e mercado. Ele acredita que tanto a lógica burocrática como a da concorrência econômica são perversamente incutidas na sociedade por ação externa. Ambas são imposições resultantes da colonização do “mundo da vida”. Dessa forma, há que se defender o “mundo da vida” e sua lógica comunicativa, lutando na esfera pública para sua descolonização. De certa forma, é isso que o Comunidade Solidária advoga.

Como discutido na primeira seção, uma questão implícita no pensamento norteador do “terceiro setor” é que este parte de uma dupla negação. *Estricto sensu* é o não governamental e não lucrativo, não é Estado e nem mercado. O “terceiro setor” não é englobado por suas estruturas, pelo contrário, apresenta-se como uma alternativa a elas: nega a burocracia, a ineficiência e o gigantismo do Estado por um lado, e distancia-se das práticas relacionadas à produção para o lucro de outro. É porque o Estado e o mercado não são capazes ou não têm interesse em promover ações no sentido de construir um efetivo bem-estar comum, que urge fundar uma alternativa que, baseada em valores diferentes daqueles presentes nos dois, possa engendrar um processo de recuperação de “valores humanos”⁷⁸, próprios de uma sociedade não corrompida e não cooptada por interesses

⁷⁸ Tais como, solidariedade, cidadania, voluntariado, participação etc.

privados. Assim, pode-se definir uma esfera de sociabilidade alternativa, que dispõe de organizações e regras próprias.

Na esteira de Habermans, a ação técnico-instrumental deve ser limitada em nome da ação comunicativa, que permite a construção de normas e valores consensualmente definidos pelos atores em sua interação social. Nessa perspectiva, a alternativa viável é o “terceiro setor”, não governamental e não lucrativo, baseado no valor solidário, construído através de consenso; atuante no espaço da sociedade livre da ação do mercado e do Estado, portanto, na esfera pública.

IV

Na linha de Habermans, porém dando um caráter ofensivo para as organizações da “sociedade civil”, Avritzer (1994), Cohen e Arato (1994) propõem a limitação do Estado em diversas ações. O que pressupõe que a “sociedade civil”, suas instituições solidárias e democráticas, baseadas no consenso linguisticamente constituído a partir da ação comunicativa – portanto ainda não totalmente contaminada pela lógica técnico-instrumental –, devem assumir funções, até então, governamentais no campo das políticas públicas.

É isso que o “terceiro setor” vem fazendo. No lugar de reivindicar a operação do Estado no sentido de resolver os problemas sociais, parte da concepção de que este é, como dito, incapaz, corrupto e ineficiente –, dominado por uma lógica sistêmica burocrática. No lugar de esperar, cada um deve fazer “sua parte”. Construir instituições solidárias com o fim de conduzir políticas sociais por fora do poder público.

Essas instituições da “sociedade civil” baseiam-se na interação comunicativa entre os indivíduos. Sua autonomia é oriunda das normas que regem sua organização interna e a das políticas sociais por elas conduzidas. Tanto as organizações quanto suas iniciativas são, portanto, próprias do “mundo da vida”, ou seja, são constituídas sem a interferência da lógica sistêmica – lucro e burocracia, por exemplo.

6.4 - O desenvolvimento do setor público não estatal como fim

Não é exagero avaliar que a meta mais importante do Comunidade Solidária e sua maior novidade, como explicitam seus documentos, era buscar ser o articulador do desenvolvimento de iniciativas públicas por fora do Estado.

Apresentava-se como aquele que teria a finalidade de constituir um novo padrão de relacionamento que pudesse resultar em programas voltados ao desenvolvimento social,

executados em parceria, ou seja, em uma frase: buscava ajudar a desenvolver o “terceiro setor”. Não é por acaso que junto ao Programa Universidade Solidária, a primeira iniciativa foi o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil. Ainda em novembro de 1995, as bases desse projeto já haviam sido lançadas em um seminário nacional, realizado em Brasília, com a presença de diversas entidades do “terceiro setor” e resultou em uma elaborada e extensa agenda com iniciativas de fortalecimento de suas organizações e da participação cidadã⁷⁹.

Para entender, então, as finalidades do Comunidade Solidária, é premente compreender o que vem a ser de fato o “terceiro setor”. O intuito é encontrar o que se resguarda atrás desta expressão que passou a ser amplamente divulgada a partir da década de noventa.

6.4.1 - O terceiro setor à primeira vista

Na oratória e nas ações, o Comunidade Solidária revela que o “terceiro setor” ocupa um papel central no conjunto de seus objetivos. Na teoria, porque é nele que materializa o valor solidário e as organizações que enfrentam os dilemas sociais por fora do Estado e do mercado. Na prática, porque todas as iniciativas adotadas passavam, de alguma forma, pelo desenvolvimento, financiamento e regulamentação das organizações sem fins lucrativos. Assim, compreender o “terceiro setor” é uma maneira de entender o que pretendia o Comunidade Solidária.

De acordo com Simone de Castro Tavares Coelho (2002), a expressão “terceiro setor” apareceu pioneiramente nos Estados Unidos dos anos setenta e, na década seguinte, começou a ser usada nos textos de pesquisadores europeus e de outras partes do mundo. Para Ruben César Fernandes (2005), o “*third sector*” é um termo que ganha sentido junto a outras expressões, tais como “organizações sem fins lucrativos” e “organizações voluntárias”. Na Inglaterra, dado seu tradicionalismo, a expressão não é corrente, geralmente emprega-se “*charties*”, “filantropia” ou “mecenato” para designar as atividades sem fins lucrativos e não governamentais. Já na Europa continental, desde os anos sessenta, as organizações não governamentais capitaneiam o sentido de ações com objetivos coletivos que ocorrem por fora do Estado.

⁷⁹ Ver mais a respeito, na página: www.terceironome.com.br/brasilemfoco/port/polsoc/csolid/conselho/fortsocv/apresent.htm. Acessado em 12 de julho de 2009.

Embora esse tema tenha começado a ser debatido na academia recentemente – e ainda de maneira precária –, as práticas associativo-filantrópicas, tendo a Europa como referência, remontam a séculos passados. Para alguns autores, sua origem data do século XVI com as ações caritativas promovidas pela igreja, e, em alguns casos, já nessa época, essas práticas encontravam-se próximas à política. A partir do século XIX, época do surgimento das organizações patronais, dos sindicatos de trabalhadores, e, posteriormente, com a extensão do sufrágio, as práticas de associativismo vão, progressivamente, complexificando-se (COELHO: 2002 e ALBUQUERQUE: 2006). No século XX, ao lado do Estado de bem-estar social, outros agentes sociais passaram a articular-se no sentido de agir em conjunto contra uma diversa ordem de questões sociais e ambientais, as quais a humanidade se confrontava. É neste campo que, para alguns, gesta-se as iniciativas públicas não estatais próprias desse período e objeto desta seção (FERNANDES, 1994 e ALBUQUERQUE, 2006). Na América Latina e no Brasil, as ONGs aparecem no contexto de redemocratização e de nova ordem, pós-Guerra Fria, primeiro, próximas à agenda da esquerda e, depois, como organizações, predominantemente, avessas às disputas políticas formais (FERNANDES: 1994).

No campo dos conceitos e variáveis relacionadas ao “terceiro setor”, verifica-se uma grande heterogeneidade entre as afirmações dos diversos autores que tratam do tema. Esse fato não é menor, pois a falta de definições mais precisas dificulta o estabelecimento de sua abrangência e características (TEODÓSIO, 2002). Alguns autores como Montañó (2005) contestam até mesmo sua existência enquanto fenômeno real. Nos textos sobre o tema, encontram-se diversas posições relacionadas ao conceito, organizações que o compõem, sua relação com o Estado e mercado e sua possível vinculação com o projeto de ajuste estrutural. Portanto, para sumarizar essas divergências, na sequência, elas serão confrontadas para que, assim, possa-se lançar luz sobre a verdade que existe por trás da expressão “terceiro setor”.

6.4.2 - As controvérsias

A primeira e elementar controvérsia que envolve o assim chamado “terceiro setor” diz respeito a sua própria nomenclatura. Existem diversos termos que podem ser empregados para denominar o conjunto de práticas que se desenvolvem no sentido do “bem comum” fora do campo de ação do governo. Uma delas é a que emprega, simplesmente, a expressão

“organização não governamental” para definir todo o fenômeno público não estatal. De acordo com essa perspectiva, defendida, por exemplo, por Ilse Scherer-Warren e Maria da Glória Gohn (*apud* COELHO: 2002), haveria organizações não governamentais de quatro espécies. Seriam elas: as ONGs caritativas, as desenvolvimentistas, as cidadãs e, por fim, as ambientalistas. Entretanto, segundo Coelho (2002), esta tipologia não dá conta de resolver o problema do estabelecimento do universo de organizações muito distintas. Consiste em buscar criar uma falsa unidade entre entes tão diversos, heterogêneos e até contraditórios⁸⁰ em suas estruturas e ações. Segundo a autora, a nomenclatura “organização não governamental” nasceu para designar apenas certo tipo de organização que vem expandindo-se apenas recentemente.

Em Fernandes (1994), o conceito de “terceiro setor” vincula-se ao diagnóstico de que o Estado e o mercado não dão conta ou não se propõem a produzir os bens e serviços públicos de que a sociedade necessita. Portanto, supõe uma superação do pensamento dicotômico por uma tríade. No lugar do binômio Estado-mercado, surge um terceiro personagem, “não governamental” e “não lucrativo”, que mobiliza a dimensão voluntária e dialoga com as mudanças operadas recentemente na realidade mundial. Ele supera a contradição capital e trabalho – conforme discutido anteriormente – e inaugura a possibilidade de novos arranjos entre atores diversos, que, em tempos passados, eram postos em campos ideológicos distintos – a exemplo de patrões e empregados.

Em outra chave, Montañó (2005) critica as fontes teóricas que acredita inspirar a construção do conceito de “terceiro setor”⁸¹ por pressupor a segmentação da sociedade em “setores” autônomos. Para ele, a realidade é composta por uma única totalidade, na qual os componentes interagem dialeticamente. Outra divergência é com relação ao fato, apontado pelo autor, de que os teóricos do “terceiro setor” não mencionam a diferenciação devida entre o Estado e governo, o que acarreta críticas à inoperacionalidade do Estado, enquanto que o real responsável pela qualidade das políticas implementadas é a administração governamental. Não diferenciar Estado e governo significa, na visão de Montañó, culpar o Estado pelos equívocos administrativos.

⁸⁰ Por exemplo, a categoria ONG caritativa abarcaria antigas associações e entidades filantrópicas que possuem práticas pautadas pelo assistencialismo, que é o oposto do que se propõem diversas Organizações Não Governamentais (COELHO, 2002).

⁸¹ Para ele, as perspectivas teóricas que se encontram na base do conceito de “terceiro setor” são: o estruturalismo, o neopositivismo, o pluralismo e o pensamento liberal. Sendo que este último só diverge da concepção “terceirosetorista” no que concerne ao número de setores: para os liberais, dois, para os “terceirosetoristas”, três.

Bresser-Pereira e Grau (1999), numa outra perspectiva, também divergem do conceito de Fernandes de “terceiro setor”, a partir da terminologia propriamente dita. Preferem empregar o termo “público não estatal” para definir o conjunto de organizações e práticas públicas, voltadas para o interesse geral, que não passam, necessariamente, pela máquina estatal. O ponto de discordância se dá, em aproximação com Montaño, na ideia de setores. Os autores supõem a existência de quatro esferas, ou propriedades, no lugar dos três setores. São elas: a pública estatal, a pública não estatal, a corporativa e a privada. Ainda que partam de uma divergência, sua defesa tem diversos pontos – na verdade, tem a maioria dos pontos – de contato com a perspectiva elaborada por Fernandes. Como já discutido, Bresser Pereira, junto com Grau, defende o controle social das políticas públicas por meio da sociedade organizada; chama a atenção para a deterioração da burocracia estatal e os mecanismos de representação tradicionais; ressalta como vantagens do “público não estatal” a maior eficiência na condução e pluralidade de oferta de serviços sociais, além da desburocratização em sua execução, o que ocorre através da flexibilização.

De acordo com Naves (2003), são três as organizações que originam o “terceiro setor”: os movimentos sociais, as ONGs e a filantropia empresarial. Genericamente, Albuquerque (2006), citando o relatório do “projeto comparativo internacional sobre o setor sem fins lucrativos”, desenvolvido na Universidade John Hopkins, determina as características elementares das organizações do “terceiro setor”: as entidades que dispõem de estrutura institucional; as instituições privadas por estarem separadas do Estado; instituições sem fins lucrativos por não disporem de lucro apropriado por pessoa ou entidade quaisquer; as instituições autogovernadas por terem controle sobre si próprias; e as instituições voluntárias por atraírem tipos variados de contribuições voluntárias.

Como outra versão, Fernandes (1994) afirma que as organizações que compõem o “terceiro setor” são: as organizações não lucrativas e não governamentais, as instituições de caridade, as atividades filantrópicas, as ações solidárias e as atividades pontuais e informais. Cardoso (2005) acompanha o pensamento de Fernandes, mas exclui as instituições de caridade – como será visto adiante. Rifkin (2005) inclui, no esquema de Fernandes, as ações voluntárias individuais. Naves (2003) ressalta que uma das características das entidades do “terceiro setor” é o fato de não assumirem um discurso ideológico de qualquer espécie.

Uma determinação mínima das entidades que compõem esse setor abarca uma gama variada de organizações, instituições filantrópicas, igrejas e seitas, fundações, organizações

sociais, projetos sociais ligados a empresas, organizações não governamentais e sindicatos (CARRION *apud* TEODÓSIO: 2002). Neste último, há controvérsias quando posto em debate com Ruth Cardoso ou Bresser-Pereira que, por exemplo, rejeitam a ideia de que os sindicatos fariam parte do grupo de organizações “públicas não estatais”. No campo das organizações sociais, Cardoso (2005) chama a atenção àquelas voltadas para a defesa de grupos específicos, tais como mulheres e indígenas, e para a promoção de múltiplas atividades como esporte, cultura e lazer.

Carlos Montaña (2005) polemiza com o fato de que as organizações mais combativas da sociedade civil são deixadas de fora dos esquemas classificatórios do “terceiro setor”. Ao adotarem, como demonstrado, a perspectiva de “quatro esferas”, no lugar de “três setores”, Bresser Pereira e Grau (1999) avançam nessa controvérsia. Para eles, as organizações corporativas abarcam as entidades e associações de classe – no caso, as tidas como combativas por Montaña. Todas as organizações que têm por objetivo a representação ou a defesa de direitos de um segmento específico, geralmente determinado pelo espaço econômico que ocupam, são postas nesta esfera. Daí concluir que os sindicatos – tanto patronais quanto de trabalhadores – ou o MST não fazem parte do segmento “público não estatal” ou “terceirosetorista” de acordo com a matriz mais difundida. Portanto, as organizações “públicas não estatais” são aquelas que, nas concepções de Bresser-Pereira e Grau, podem ser genericamente caracterizadas por três especificidades que se articulam: não possuírem fins lucrativos, utilizarem trabalho voluntário e participarem do controle social. Para eles, enquadram-se aqui as ONGs, associações voluntárias, organizações filantrópicas, fundações, institutos etc. Duas outras contradições derivam dessa concepção: primeiro, ela poderia também abarcar os sindicatos, posto que cumprem os três requisitos; segundo, há uma oposição a Cardoso (2005) ao determinar que, diferentemente dela, quaisquer organizações de defesa de grupos específicos estariam fora do público não estatal.

Ficam também questões ainda muito difusas com relação a certas organizações, como por exemplo, as associações de moradores. Elas são responsáveis pela representação junto ao poder público das demandas de cada comunidade, portanto, ainda que não se situem, necessariamente, no espaço econômico, não têm uma função “universal”, mas corporativa, nos termos de Bresser e Grau, uma vez que enfoca um grupo específico com reivindicações específicas. Porém, ao mesmo tempo, essas associações podem prestar serviços públicos,

não visando o lucro e valendo-se de trabalho voluntário. A mesma dúvida pode ser estendida a ONGs vinculadas a “defesas de causas”.

Ruth Cardoso (2005) afirma que o “terceiro setor” é algo totalmente novo e que surge para romper com a velha ação caritativa. Em outros autores, a noção de “público não estatal” é apresentada em estreita vinculação com fenômenos atuais – tais como o da crise do Estado apontada acima –, o que leva a crer que, mesmo sem explicitar de maneira literal, atribuem ao “terceiro setor” a caracterização de fenômeno contemporâneo. Portanto, essa vertente desenrola-se em dois distintos pontos de vista: no primeiro, para Fernandes (1994), a velha filantropia, desenvolvida especialmente por igrejas, está na origem do moderno setor “público não estatal”. Não há, a seu ver, uma contradição entre as práticas assistencialistas e das organizações que desenvolvem ações públicas; no segundo, Coelho (2002), na busca por uma trajetória histórica do “terceiro setor”, parte das iniciativas caritativas que se desenvolviam desde o século XVII.

Um dos fenômenos mais notórios que se processam no Brasil é a expansão da participação empresarial no “terceiro setor” (CARDOSO: 2005). De acordo com uma pesquisa recente, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cerca de 67% das empresas, na região Sudeste, realizam algum tipo de ação em benefício das comunidades. Nas regiões Nordeste e Sul, os percentuais também são elevados: 55% e 46%, respectivamente (ALBUQUERQUE: 2006). Essa ação do segmento empreendedor privado pode ser denominada de muitas maneiras: responsabilidade social da empresa, cidadania empresarial, filantropia empresarial etc (TEODÓSIO: 2002).

Cardoso (2005) observa com otimismo esse – que ela designa como “novo” – fenômeno, mas chama a atenção para os desafios regulatórios ainda existentes. De acordo com a autora, países como o Brasil não dispõem de uma legislação adequada para estimular o “investimento social das empresas”. Observando os EUA, Coelho (2002) percebe uma realidade bastante distinta, lá existe um conjunto de normas já tradicionais, que vinculam o investimento social a uma série de isenções e abates fiscais, o que estimula um fluxo acentuado de recursos das empresas para a manutenção de iniciativas sociais.

Enfocando uma problemática diferente daqueles que veem com ânimo o desenvolvimento de uma pretensa “consciência social” por parte do empresariado, Paoli (2002) afirma não haver nada de “engajado” na posição que vem sendo adotada por esse grupo, uma vez que o que se tem no horizonte é o aumento da lucratividade. Ou seja, ao

apresentar-se com algum compromisso social, as empresas visam, prioritariamente, melhorar sua imagem diante da sociedade, portanto investimento social não se liga a algum outro interesse senão o de aumentar o valor agregado do produto oferecido (PAOLI: 2002).

Para Teodósio (2002), trata-se de uma velha ideia que é retomada como se se cumprisse o papel de solução inédita. Isso coloca a iniciativa empresarial fora dos valores solidários e cidadãos, além de não ter nada de não lucrativo, posto que seu interesse fim é a maximização de ganhos financeiros. Além disso, os mesmos autores que elogiam o “terceiro setor” demonstram os recursos que são movimentados por suas organizações e os nichos de mercado que fazem aparecer. Não seriam estes traços de afinidade entre o público não estatal e o mercado capitalista?

Bresser-Pereira, Grau (1999) e Ruth Cardoso (2005) defendem a parceria entre Estado e “espaço público não estatal” na elaboração e execução de iniciativas voltadas para o atendimento de demandas sociais. Como dito anteriormente, esta versão não admite a contradição, mas a complementaridade. Ou seja, o Estado viabiliza a permanência e a universalidade das políticas sociais, e a sociedade, através de suas organizações, defende os interesses específicos, inovam em técnicas de implementação, além de fiscalizarem. Não se trata, portanto, de substituir um pelo outro, mas de complementarem-se um ao outro (CARDOSO: 2005). Mesmo assim, Montañó (2005) acredita na existência de um sólido laço entre o ajuste estrutural, que determina a desoneração do Estado e o desenvolvimento do “terceiro setor”, que absorveria funções, até então, delegadas ao poder público. Outros autores, como Soares (2004), colocam outra problemática: até que ponto existe uma autonomia efetiva das organizações do “terceiro setor” para com o Estado, uma vez que este é o grande financiador de seus projetos?

Questões como essa colocam a dúvida: até que ponto há autonomia em relação ao mercado e ao Estado? Há funcionalidade ou não para com o projeto de ajuste estrutural? Será que todas as organizações que compõem o dito “terceiro setor” têm a mesma simpatia dos idealizadores do Comunidade Solidária? E, por fim, em meio a todas as controvérsias assinaladas, o que há de real por trás da expressão “terceiro setor”?

6.4.3 - O real por trás da expressão

Conforme demonstrado acima, os conceitos relacionados à ideia do “público não estatal”, a começar pela expressão adotada, são amplos, imprecisos e até contraditórios.

Percebe-se que a literatura disponível sobre o “terceiro setor” mais confunde que elucida. Não há acordo sobre as entidades que o compõem⁸², sobre sua origem⁸³, ou mesmo sobre o termo que melhor designa as atividades “não lucrativas” e “não estatais”, vinculadas ao “bem público”⁸⁴. Não há sequer uma definição comum do que vem a ser e qual a verdadeira motivação do fenômeno em questão⁸⁵.

Além da tradição – positiva – da academia⁸⁶ em disputar concepções divergentes, dentre as explicações para tantas elaborações conflitantes que podem ser enumeradas, uma é simples na forma, porém, profunda no conteúdo: há polêmica em torno do tema exatamente porque ele não existe tal como se tenta fazer crer. A expressão não é capaz de definir determinado tipo de entidade, ação ou finalidade. Ela é mais uma nomenclatura carregada de valores, uma peça de *marketing*, do que uma categoria científica. Há disparidade em tudo que se refere ao “terceiro setor”: seu conceito, origem, organizações que o compõem, papel de empresários ou do Estado etc. De maneira que a expressão se torna na prática “vazia”, incapaz de explicar qualquer coisa que seja.

Como já discutido, o Comunidade Solidária apresentava como objetivo prioritário o desenvolvimento do “terceiro setor”. Se este não existe enquanto categoria capaz de circunscrever qualquer ação, fenômeno ou organização, pode-se indagar: o que que o Comunidade Solidária buscava, então, desenvolver?

Para responder, é premente identificar que exatas organizações e ações o programa beneficiava. Para tanto, é possível sugerir uma nova tipologia que reorganize a diversidade que se tenta enquadrar no interior do “terceiro setor” e, assim, desvendar o que de fato o Comunidade pretendia.

⁸² Por exemplo, Fernandes (1994) inclui os sindicatos, já Bresser-Pereira transporta-os para a esfera corporativa no lugar do público não estatal.

⁸³ Coelho (2002) e Albuquerque remontam-se aos séculos XVI e XVII para explicar o fenômeno, Cardoso (2005) acredita ser algo novo, por exemplo.

⁸⁴ Veja-se que Fernandes (1994) emprega o termo que se vem popularizando: “terceiro setor”. Já Bresser-Pereira e Grau se negam a empregá-lo, substituindo-o pelo termo “esfera pública não estatal”.

⁸⁵ Por exemplo, Bresser-Pereira, Grau (1999) e os otimistas do tema em geral propõem que o fenômeno constitui uma nova forma de conduzir, com mais eficácia, políticas públicas que, em grande parte, são financiadas pelo Estado. Montañó (2005) e a corrente crítica acreditam ser o “terceiro setor” uma estratégia que contribui para emplacar o ajuste estrutural que, dentre outras coisas, visa desonerar o Estado, tirando sua responsabilidade para com o trato da questão social. Ou também, como Paoli (2002), há quem questione a forma exata do “terceiro setor” ser não lucrativo.

⁸⁶ Aqui cabe colocar que boa parte das produções sobre o “terceiro setor” não são elaboradas pela academia, mas por agentes envolvidos, de alguma forma, com seus projetos. As publicações sobre o tema são produzidas em sua maioria por organizações que se colocam como parte do “terceiro setor”, tais como ABONG, GIFEN ou RITS. Também, autores como Ruben César Fernandes, Ruth Cardoso, Rifikin, dentre outros, são vinculados ao “setor público não estatal”. Dessa forma, não poderia ser incomum o fato de que há muita “paixão” envolvida na elaboração de textos sobre o tema.

Partindo do discurso oficial do Comunidade Solidária, três são suas “ideias-chave” que se encontram presentes nos documentos que apresentavam e determinavam o que o programa visava impulsionar⁸⁷: primeira, ajudar a desenvolver um fenômeno inédito, composto por instituições e práticas diferente de outras similares que sempre existiram no campo do combate a mazelas sociais; segunda, envolver práticas de assistência aos necessitados, valendo-se de bases valorativas, tais como solidariedade e caridade, fomentando a confiança de que é possível construir harmonia social no âmbito da sociedade civil a partir de causas comuns, capazes de superar desavenças e conflitos; e, por fim, envolver algum nível de narrativa crítica e até oposição ao Estado e ao mercado, tidos como incapazes ou despreziosos de resolver os problemas sociais.

A materialidade das ações, que corroboram as três ideias-chave, encontra-se em organizações formais que interferem na realidade. Elas seriam a parte⁸⁸ do “terceiro setor” que o Comunidade efetivamente elegeu focar. Portanto, importam aquelas instituições que são circunscritas por valores solidários, empregam trabalho voluntário, agem no sentido de prover bens e serviços de assistência aos afligidos sem operar no mercado *a priori* ou estar contido em organogramas governamentais. Tais serão designadas como “organizações neocaritativas”. O prefixo “neo” é usado em harmonia com a primeira ideia-chave, que sugere diferenciar essas entidades daquelas que, tradicionalmente, já praticavam assistência social. O conteúdo de tais organizações corrobora as afirmações presentes nos documentos do Comunidade Solidária, que afirmam buscar potencializar um fenômeno em ascensão diferente de qualquer outro, voltado ao enfrentamento de questões sociais, que originam organizações inéditas e empregam métodos de ação específicos e modernos.

Para aquelas que comungam dos mesmos valores e produzem ações semelhantes a das organizações neocaritativas, mas possuem como diferencial o tempo de existência, a tradição e, por vezes, o amadorismo, emprega-se a expressão “organizações filantrópicas”. Tais sempre existiram, mesmo que algumas delas não tenham se manifestado em associações formais. As organizações neocaritativas envolvem métodos modernos de trabalho, disciplina organizativa, dispositivos atualizados de ação e linguagem. Já as filantrópicas, raramente, valem-se de estratégias de ação que primam pela permanência ou racionalidade. Entretanto, existem também aquelas tradicionais, que buscaram, neste novo contexto, tornar-se mais sofisticadas, aprimorando sua estrutura e metodologia de trabalho,

⁸⁷ Conforme discutido no início do capítulo.

⁸⁸ Ou praticamente a totalidade, dependendo da perspectiva do autor consultado.

tornando-se, assim, mais próximas às características das neocaritativas. Embora haja especificidades entre as duas primeiras, as diferenças são quase inexpressíveis segundo a lógica do Comunidade Solidária. Mesmo que pareça privilegiar as organizações neocaritativas, as filantrópicas não deixam de figurar como potenciais parceiras. Portanto, na prática, o diferencial que se pretende acentuar é o das organizações que produzem assistência daquelas que reivindicam ações públicas ou defendem interesses de grupos específicos.

Diferentemente do que sugere a categoria “terceiro setor”, não é possível dizer que toda ONG seja a mesma coisa. Existem aquelas que praticam assistência e as que se orientam para agir no sentido da concretização de causas. As segundas, embora se aproximem da noção de harmonia entre atores divergentes, possuem uma perspectiva bem diversa daquela que o Comunidade Solidária procurava incrementar. Tais organizações não atendem a necessitados, mas exigem dos órgãos competentes, em particular do Estado e, assim, traduzem uma diferença com os pontos acima expostos para definir o que o programa busca. O sentido da ação é explicitamente destoante, enquanto as organizações neocaritativas agem por si mesmas e, em algum nível, “negam” o Estado – pelos motivos já apontados –, estas que serão, aqui, denominadas “organizações ativistas”, não produzem bens ou serviços públicos, mas dirigem-se a ele, reivindicando certa tomada de decisão. Seria um exemplo de organização ativista o *Greenpeace*, que, como ONG, critica a ação ou negligência dos governos para com o problema ambiental, e não recua na perspectiva de pressionar o poder público no plano nacional e mundial para que tome medidas voltadas à preservação da natureza. Essas organizações não estão no foco central do Comunidade Solidária. A despeito de ter patrocinado alguns debates sobre meio ambiente e questão agrária (LOBO: 2002), não são essas organizações, nem suas atividades que mereceram a atenção ou investimento do Programa. Um elemento empírico que corrobora essa afirmação é o fato de seu Conselho não ter encampado as bandeiras dos ativistas do meio ambiente ou da reforma agrária da mesma maneira como fez com a questão da regulação do setor sem fins lucrativos.

É fato que pode haver organizações que tragam, ao mesmo tempo, aspectos de ambas, ou seja, dada entidade pode tanto defender uma causa quanto produzir um serviço público. Nesse caso, tem-se um modelo híbrido, cuja incorporação em uma categoria dependerá do aspecto analisado. Assim, se avaliada na prestação de serviço, será tida como neocaritativa,

se observada na defesa de uma causa, será considerada como uma organização ativista. Não há contradição em verificar tais *mixes*, contradição seria afirmar, como fazem alguns teóricos do “terceiro setor”, que todas as instituições que não fazem parte do Estado e não atuam no mercado visam ou são a mesma coisa.

A filantropia empresarial não estaria incorporada a qualquer categoria proposta até agora, antes de tudo, porque a empresa constitui uma organização orientada para a obtenção de lucro, este é seu fim. É contraditório alguns autores do “terceiro setor” se valerem da retórica de ser “o não lucrativo”, afirmando que os projetos sociais das empresas são parte deste, uma vez que visam, com o investimento social, aumentar o valor agregado de seu produto. Seja através de deduções fiscais ou por meio de *marketing*, o que orienta a filantropia empresarial é o lucro. Portanto, a “filantropia empresarial” é um caso específico, que não tem a ver com as organizações filantrópicas, neocaritativas ou ativistas. Trata-se de um fenômeno particular, que se vincula a estratégias de mercado e à perspectiva-fim de maximização dos interesses da firma, e não das clientelas assistidas, por isso sua ação não deve ser definida sequer como “política pública” ou “serviço público”. Entretanto, o Comunidade Solidária sempre buscou a parceria empresarial para contribuir no financiamento de boa parte de seus programas. Foi assim, por exemplo, no já citado Programa Rede Jovem, o qual a IBM foi parceira, doando computadores para infocentros de bairros da periferia de grandes centros. Essa dimensão demonstra que não havia apenas público não estatal envolvido, mas o mercado constituiu um importante pilar na estratégia produzida pelo Comunidade Solidária. Esse aspecto salienta uma contradição de sua ação para com seus princípios e revela a face da predileção pelo mercado em detrimento ao Estado.

Um empresário em particular pode ser movido por valores e daí decidir, por exemplo, produzir uma ação voluntária ou apoiar uma organização que ampare desassistidos. Neste caso, o sujeito em questão não age como um empresário, mas como um cidadão, religioso, indivíduo consciente ou qualquer outra definição, menos como empresário, pois, como tal, o objetivo seria maximizar lucros, posto que essa é a condição para que possa sobreviver, concorrendo no mercado. Da mesma maneira, o objetivo fim da firma é expandir capital, de forma que uma iniciativa voluntária deve, necessariamente, estar vinculada a este objetivo, do contrário não está agindo como uma firma e, portanto, torna-se ineficiente. Logo,

acreditar na desvirtuação dos propósitos da competição capitalista em nome de uma suposta “consciência cidadã” significa ignorar a dinâmica social tal como ela é.

Por fim, existem também as organizações que defendem interesses específicos, tais como os sindicatos. Estes se enquadram na categoria, elaborada por Bresser-Pereira e Grau (1999), de “organizações corporativistas”. Aqui são rebatizadas de “organizações de defesa de interesses”. Seu objetivo e função é agrupar segmentos ou categorias profissionais no sentido de conquistar ou manter algum benefício para o grupo específico. Essas organizações não se valem da concepção de que a sociedade civil é espaço de colaboração, ao contrário, parte da perspectiva do conflito. Não nega o Estado, dirige-se a ele para exigir quando necessário. Não critica a existência de ideologias, mas reconhece diversas delas, elegendo algumas para perseguir ou se opor.

Mixes entre organizações de tipo ativista e de defesa de interesses existem, este é o caso do MST, que, ao mesmo tempo em que defende os interesses imediatos por assentamento, empunha a bandeira da transformação social. Esse grupo de organizações se encontram totalmente fora do foco do Comunidade Solidária e até são vítimas de repulsa, dado que tudo o que representam ou buscam representar é o que o programa rejeita enfaticamente. Existem sindicatos de trabalhadores que, na atualidade, buscam partilhar sua posição de defesa da classe com iniciativas caritativas, tal até poderia contar com a simpatia ou o apoio de algum programa do Comunidade, mas isso é apenas porque o sindicato deixou de agir enquanto tal, passando a operar como uma organização neocaritativa. Diferentemente, as organizações de interesses ligadas à classe trabalhadora e a uma ideologia de esquerda partem do pressuposto de que a sociedade como arena de conflito não deve ser palco da colaboração de classes. E o Estado existe, antes de tudo, para atender às reivindicações, nascidas das mazelas, geradas pela operação de mercado, e, são, por isso, particularmente criticadas, pintadas como ultrapassadas e anacrônicas.

Conclui-se que qualquer das organizações acima citadas, seja ela neocaritativa, filantrópica, ativista ou de defesa de interesses, podem ser consideradas integrantes do dito “terceiro setor”. Todas fazem parte da sociedade civil, não são governamentais, envolvem algum nível de consciência cidadã e valem-se do desprendimento voluntário. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo, incorpora todas essas características, entretanto não constitui um parceiro do Comunidade Solidária. Contudo, na realidade dos fatos, o Programa não buscou construir um novo espaço democrático, virtuoso e cidadão. A

intenção real foi impulsionar uma estratégia de combate a questões sociais, que passava ao largo da noção de que seriam responsabilidades do governo, que envolveu o mercado e organizações públicas não estatais bem específicas.

Através da intermediação na produção de parcerias entre público, privado e público não estatal, nas proposições de ordem legal, nas estratégias de informação e com seus próprios programas, o Comunidade Solidária ajudou a estruturar um conjunto de organizações de direito privado, que servem, exclusivamente, para a prestação de serviços públicos. Não está no horizonte a construção de um suposto “terceiro setor” que, na prática, não representa coisa alguma, não se objetivava ampliar o espaço democrático na sociedade civil, uma vez que as democráticas negociações entre patrão e empregado e entre sociedade e governo são desacreditadas. Também não é seu fim criar qualquer tipo de laço solidário e descomprometido com interesses particulares, uma vez que as empresas lucram com sua nova “face cidadã”. Sua meta foi apenas contribuir para a proliferação de entidades que servem para prestar serviços em acordo com o mercado, rejeitando a intervenção direta do Estado, que passa então a mero coadjuvante. Isto se evidencia nos recursos que injetou nessas organizações direta ou indiretamente e na legislação que ajudou a aprovar. Traços esses que serão analisados a seguir.

6.5 - A ação do Comunidade Solidária na construção do público não estatal

Um processo de expansão das organizações neocaritativas já estava em curso antes do governo FHC. Dados de 1995, apresentados no relatório da Gerência de Estudos Setoriais - GESET (2001), demonstram que, já na primeira metade da década, do total de população ocupada, cerca de 2,2% trabalhavam em atividades sem fins lucrativos. Em relação a outros países do mundo, o Brasil se encontrava abaixo da média, mas ainda assim o número era considerável. Estima-se que se somado o trabalho voluntário, naquele ano, cerca de 1.500.000 estiveram envolvidos na área. A mesma pesquisa demonstrou que, de 1991 a 1995, teriam sido criados no Brasil cerca de 340.000 postos de trabalho neste setor, com uma concentração maior nos campos da educação, saúde e assistência social.

Se os números eram consideráveis na primeira metade da década, ao longo dos anos subsequentes, há uma verdadeira explosão estatística. De acordo com dados do IPEA⁸⁹, o número de fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil cresceu três vezes mais

⁸⁹ Obtidos no site do IPEA <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acessado em 25/07/09.

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 ABONG⁹⁰ divulga que o total de organizações não governamentais triplicou entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 2.800 organizações para aproximadamente 8.600 em seis anos. O relatório do IBGE/IPEA (2005) sobre as associações e fundações no Brasil também constatou a tese de que houve crescimento das entidades privadas sem fins lucrativos. 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%.

Esses números demonstram que não existe uma relação mecânica entre o surgimento das iniciativas públicas não estatais e as intenções do governo. Na verdade, como já discutido, organizações e práticas filantrópicas sempre existiram no Brasil, e os dados permitem averiguar que as organizações neocaritativas já se desenvolviam; portanto não se pode enquadrá-las como sendo resultado da ação orientada por este ou aquele governo. Porém, a explosão estatística, que marca o surgimento de milhares de organizações com esse perfil, sua complexificação e o envolvimento de um crescente número de pessoas ao longo da segunda metade dos anos noventa, aponta para a inegável constatação de que a disposição do governo em impulsionar essas organizações surtiu efeito.

Diferentemente do que sugere Montaña (2005) e outros, o que se verifica não é uma relação causal, na qual se poderia avaliar o desenvolvimento do “terceiro setor” como resultado da ação do governo FHC, mas uma “afinidade eletiva”, nos termos de Weber (1989), entre as intenções do governo e o processo em curso de desenvolvimento das práticas e organizações sem fins lucrativos. De um lado, as alarmantes estatísticas, relacionadas ao grau e abrangência da fome, miséria e carência, somadas a um lastro cultural luso-cristão, que trás em si uma ética voluntarista, expressa em milhares de mobilizações e campanhas caritativas, que já ocorria há séculos no Brasil⁹¹, criam o ambiente propício para o desenvolvimento do assim chamado “terceiro setor”.

Outro componente importante é a disposição de entidades internacionais de direito privado em suprir recursos das iniciativas adotadas neste sentido e organizações criadas para

⁹⁰ Dado obtido no site da ABONG, www.abong.org.br.

⁹¹ Dados sobre este perfil cultural e as históricas iniciativas religiosas no campo das ações voluntárias, ver Fernandes (1994).

este fim. Por outro lado, verifica-se, ao longo do capítulo anterior, que o governo FHC assumiu uma postura que pode ser designada como neoliberal. Essa postura se expressou na adesão às propostas pelo Consenso de *Washington*, que se materializa na evidente orientação pró-mercado e concretiza-se na ortodoxia monetária e fiscal, na desnacionalização e abertura da economia, bem como no enxugamento da máquina estatal por meio da privatização e da reforma gerencial do Estado.

Nesse contexto, a meta de reduzir os encargos públicos torna-se central, e dentre esses encargos se encontram os investimentos – apresentados muitas vezes como gastos – no campo social. Dessa maneira, é visível a funcionalidade das iniciativas públicas não estatais para com o projeto perseguido pelo governo. Não se trata de “descobrir a roda”, posto que, como demonstra Albuquerque (2006), as mesmas agências que sugeriram o ajuste estrutural propunham políticas sociais de parceria Estado-sociedade organizada, o que o pessoal do Estado fez foi mais uma vez obedecer ao que pedia o Banco Mundial, FMI e outros. É dessa maneira que se apresenta a afinidade eletiva, em que o Estado apoia as organizações públicas não estatais, e estas assumem tarefas até então tidas como estatais. O governo regula, impulsiona, financia e cria facilidades diversas para tais organizações, e elas, por sua vez, desobrigam e desoneram o Estado, ao passo que os dilemas sociais vão encontrando respostas – ou pelo menos era isso o que se esperava. Da parte do Estado, o crescimento do setor público não estatal se deve a duas estratégias que passam pela Comunidade Solidária. A primeira era a constituição de um marco legal, que regulasse as atividades e organizações sem fins lucrativos, e a segunda foi a transferência de recursos por meio de isenções fiscais, incentivos financeiros e parcerias com envolvimento ou não do governo federal.

Entre as inúmeras nomenclaturas adotadas pelas organizações e práticas filantrópicas e neocaritativas, tais como instituto, organização da sociedade civil, organização sem fins lucrativos, entidade assistencial ou mesmo ONG, apenas possui autenticidade jurídica as organizações definidas como: Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Organização de Utilidade Pública, Organização Social (OS) e Entidade Filantrópica. Todas essas passaram por um processo de regulamentação durante o governo FHC. Essa é a dimensão do marco regulatório em que, segundo autores como Baltazar (1996), o Comunidade Solidária jogou um papel destacado, tendo em vista que foi seu Conselho que apresentou diversas propostas de leis para o governo e o Congresso Nacional.

Szazi (2006) demonstra que grande parte da legislação, que sustenta juridicamente as práticas e organizações privadas sem fins lucrativos e as regulamentações sobre parcerias e isenções fiscais para fins sociais, foram produzidas durante o governo FHC. Em 1998 e 2000, foram determinados os parâmetros para a concessão de certificado de entidade de fins filantrópicos. Também em 1998, o governo conseguiu aprovação da Lei que dispunha sobre o serviço voluntário, determinando que este consistia em uma atividade não remunerada, prestada por pessoas físicas e entidades públicas, sem que gerasse vínculo empregatício e nem obrigações trabalhistas e previdenciárias. No mesmo ano, houve a qualificação das Organizações Sociais, peça importante do projeto de reforma gerencial, pois, conforme discutido no capítulo anterior, elas teriam prioridade na celebração de parceria com o Estado para a produção e prestação de inúmeros serviços. De acordo com a lei 9.637 de 15 de maio, seriam elas “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades seriam dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, atendidos os requisitos previstos nesta lei”. No ano seguinte, a Lei 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 medida provisória de 2001.

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%. Na segunda metade da mesma década, esse dado se alterou com o aumento da participação estatal em seu financiamento. A legislação que organizava a transferência de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos tinha como marco a Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998, que alterava 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 número 9.637, que desobrigava as entidades sem fins lucrativos a participar de processos licitatórios para realizar atividades públicas (SZAZI: 2006).

Partindo do Comunidade Solidária, o governo FHC desenvolveu diversas outras modalidades de cooperação e financiamento que contribuíram para a expansão do setor sem fins lucrativos. Segundo Montañó (2005), pode-se considerar os seguintes exemplos:

auxílios derivados diretamente do Orçamento; as subvenções voltadas a cobrir despesas de custeio dessas entidades; os convênios, acordos e ajustes que, amparados pela lei, permitiam o repasse de verbas públicas para OSCIPs, OSs e outras; os contratos de gestão, nos quais as instituições firmavam contratos de prestação de serviços sem passar por concorrência pública, como determinava a Lei 9.637; termos de parceria, firmados pela Lei 9.790, que determinavam a possibilidade do Estado repassar recursos para as entidades “parceiras”; e, por fim, a isenção tributária e a renúncia fiscal, que desobrigavam as instituições filantrópicas ou de interesse público a pagar impostos, conforme determinado pela Lei 9.732.

Além dos benefícios financeiros provindos do Estado, outro componente relevante é que, ao longo dos anos noventa, o investimento empresarial em iniciativas públicas não estatais cresceu. 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).

6.6 - As críticas ao Comunidade Solidária

Segundo Montaño (2005) e outros autores, o programa é um componente do ajuste estrutural, uma vez que ajuda a desenvolver uma estratégia que tira da órbita do Estado a responsabilidade para com a questão social. Através do desenvolvimento do que se convencionou chamar de “terceiro setor”, engendra-se um processo de remercantilização e refilantroposição do trato com os problemas sociais. Segundo essa versão, com a crise financeira do Estado, busca-se convencer de que ele não é capaz de efetuar políticas públicas voltadas para demandas, como educação, saúde e previdência. Ao lado da focalização/descentralização, precarização e mercantilização, em parte, as políticas sociais são alocadas para o setor sem fins lucrativos, desonerando o Estado e deixando-o livre para seguir financiando o capital (MONTAÑO, 2005 e SOARES, 2004).

Montaño (2005) questiona a visão segmentada defendida pelo Comunidade Solidária, que avalia a existência de uma divisão na sociedade em setores autônomos e independentes, repartindo a noção de totalidade social em três setores inter-relacionados. A nova realidade em que o “terceiro setor” se conecta, e que autores, como Fernandes (1994 e 2005), fazem otimistas referências, também resguarda, segundo Montaño, o objetivo de desmobilizar os movimentos sociais, enquadrando-os na lógica do capital, como se a única saída para os

impasses do sistema fosse sua “humanização”. Ao invés de reivindicar e exigir o cumprimento das responsabilidades governamentais, caberia, nessa suposta nova ordem, apenas fazer o “possível”, o que “está ao alcance”. Para ele, a dicotomia capital e trabalho ainda se encontra presente no mundo contemporâneo, embora o sistema opere diferentes “opressões” – em relação à cor, gênero ou opção sexual, por exemplo. Portanto, apostar na colaboração entre classes antagônicas, com base na “desideologização” dos movimentos sociais em um contexto de reestruturação produtiva, que reduz o poder de barganha do trabalhador, consiste em colaborar para a operação do ajuste estrutural que, dentre outras coisas, pressupõe a redução de direitos trabalhistas.

A parceria tal como desenvolvida, segundo Souza (2001), leva ao alinhamento de grupos sociais distintos em torno de interesses homogêneos, o que ordena as relações sociais de forma a minimizar divergências e, na prática, conduz a uma subordinação de toda a sociedade aos interesses dominantes. Para Campos (1995), o princípio da solidariedade, subjacente ao Comunidade Solidária, visa apenas deslocar a responsabilidade do Estado para a sociedade. Para Demo (2001), o discurso da solidariedade, da maneira como é construído, busca esconder os processos de dominação e os conflitos sociais entre capital e trabalho. Busca-se criar uma falsa atmosfera de cooperação para acalmar os choques de classes, criando um ambiente propício para a recuperação do mercado. Souza (2001) segue a mesma linha ao afirmar que a noção de solidariedade constitui-se em uma ideologia que mascara as possibilidades de enfrentamento entre atores sociais distintos e oculta a existência de dominação.

Gusmão (1995) argumenta que, além de ser um componente do ajuste estrutural, o Comunidade Solidária possui um cunho populista e autoritário, pois, ao enfatizar programas pontuais, dirigidos aos “bolsões de pobreza”, exclui a participação da sociedade nas decisões sobre investimentos, além de diminuir direitos, desmontando políticas universais preconizadas pelo LOAS. Além disso, também é marcado pela ineficiência e fragmentação nas iniciativas adotadas. Silva, Guilhon, Cruz e da Silva (2001) lembram que o Comunidade Solidária tem pouco de inovador, posto que muitos de seus princípios, práticas e objetivos já haviam sido desenvolvidos pelo Pronasol mexicano, cujos resultados são no mínimo questionáveis.

Souza (2001) avalia que a representação da questão social pelo Programa centra-se apenas no problema econômico a ela subjacente e esquivava-se em abordar outros aspectos

como os políticos, sociais, culturais e até religiosos. Segundo a autora, esse fato naturaliza a pobreza. Há a banalização da miséria, pois acaba apresentada como um fenômeno cultural e passageiro, que tem a ver até com a culpa do próprio indivíduo miserável, que foi incapaz de conquistar sua parte dos benefícios da economia de mercado. Outras “intenções implícitas” no “terceiro setor” e na ação do Comunidade Solidária são apontadas por Teodósio (2002) e Soares (2004): risco de focalização e precarização das políticas públicas sociais, “captura” dos movimentos sociais por parte das instituições estatais e privadas, reedição do clientelismo, dentre outras.

Silva, Guilhon, Cruz e da Silva (2001) reúnem outras críticas elaboradas por diversos autores. Dentre elas deve-se citar: o desmonte de órgãos de assistência social, diminuindo a responsabilidade pública pelas políticas sociais; ênfase na centralização do executivo federal, mesmo valendo-se do discurso da descentralização; prefeitos municipais como substitutos das forças sociais locais; indefinição e instabilidade de recursos, que ficavam dependentes de vários ministérios; ações predominantemente focalizadas e seletivas; retorno a práticas assistencialistas e patrimoniais; oposição e inviabilização da Lei Orgânica da Assistência Social; uma possível reedição da tradição “primeiro damista”, dentre outras.

Por fim, ao verificar um estudo de caso, são perceptíveis diversos problemas relacionados ao aspecto prático da implementação das iniciativas do Comunidade Solidária. Quando analisam uma amostra de municípios do Maranhão, Silva, Guilhon e Lima (2001) localizam distorções acerca da maneira de focalizar ao encontrarem evidências de uma seleção equivocada 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 vitimadas pela pobreza, também foram identificadas limitações na implementação dos programas, que acabavam atendendo a uma parcela muito inferior da população que realmente necessitava de assistência. Além disso, ficou evidente a desarticulação entre os programas diversos. As autoras concluem que tais problemas revelam os aspectos de descontinuidade, insuficiência e fragmentação do combate à pobreza, o que contribui para sua reprodução no lugar de ajudar a erradicá-la.

Todas essas considerações críticas de ordem teórica e prática ajudam a fazer compreender as limitações da nova e específica estratégia de combate à pobreza, representada pelo Programa Comunidade Solidária.

6.7 - A falência da estratégia de parceria

É fato que o Comunidade Solidária permaneceu até os últimos dias do governo FHC para desligar-se, então, da presidência e dar origem a uma nova organização denominada COMUNITAS. Os balanços feitos pelo próprio Programa e os publicados pelo governo FHC e entidades simpáticas a ele apontam para o indiscutível sucesso da nova estratégia. Diversos números e dados são apresentados, buscando fazer crer que praticamente todas as metas dos diversos programas que impulsionou foram alcançadas. Não é o objetivo deste trabalho buscar a confirmação de tais informações, por isso não é possível acreditar ou desacreditar delas, porém, perante os fatos confirmados, alguns questionamentos de ordem especulativa podem ser feitos: se o Comunidade Solidária alcançou seus objetivos, por que a estratégia que representava não se consolidou no tempo? Por que o governo Lula não manteve viva a vitoriosa experiência? E, principalmente, por que foi nítida a mudança de agenda operada ainda no governo FHC?

Ainda em 1998, o governo federal criou o Bolsa-Escola; em 1999, instituiu o Programa Comunidade Ativa; e, em 2000, foi lançado o Projeto Alvorada. Nos três, o governo passava a intervir na distribuição de renda e a participar diretamente na indução do desenvolvimento local nas comunidades pobres em todo o país, organizando e investindo recursos (SILVA: 2001). Paralelamente à instalação do Comunidade Ativa, o Congresso Nacional constituiu uma “comissão de combate à pobreza” que, dentre outras, propôs uma emenda constitucional, sugerindo a adição ao conjunto de políticas sociais de dispositivos de garantia à renda mínima. A partir de então foi constituído o Fundo de Combate à Pobreza, destinado a financiar ações de transferência de renda.

Diversos autores reconhecem que houve uma mudança na agenda social. 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 em parceria. De acordo com Draibe (2003), no segundo mandato, o governo definia uma nova 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 organismos multilaterais, como por exemplo, o Banco Mundial. Inclusive, há registros de que o Executivo se valeu de algumas delas como critério para

ratificar um acordo de renegociação de dívidas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Portanto, não havia contradição entre a nova política de distribuição de renda e a linha geral, adotada pelo governo FHC para a questão social, que se submetia aos imperativos do ajuste econômico-administrativo e supunha a focalização, descentralização, precarização, mercantilização e parceria. Programas como o Bolsa-Escola podem ser considerados relativamente baratos, pois são focalizados de modo que não oneram sobremaneira o governo e não criam passivo para o Estado, posto que pode ser operado com a máquina e funcionários já empregados nos três níveis da administração pública. Veja-se que Draibe (2003) afirma que, em 2002, todos os programas da Rede Social Brasileira de Proteção Social previam um gasto equivalente a apenas 3% do PIB.

Um outro aspecto relevante e que condiz com as orientações gerais do governo é a flexibilidade dos programas da nova agenda. Devido ao fato de que não dispunham de regras rígidas, cada programa podia ter seus recursos manipulados pelo Executivo, que detinha o poder para aumentar ou diminuir benefícios a cada negociação orçamentária. Cabe lembrar que essa modalidade de política de distribuição não emergiu do nada. Anteriormente, ainda no regime militar e, principalmente, no governo Sarney – como discutido no capítulo 3 –, políticas compensatórias que apresentam contornos próximos das que seriam geradas no governo FHC foram desenvolvidas, ainda que de forma muito arcaica. Assim verifica-se a existência de um legado histórico anterior também a essa modalidade de programa social

Entretanto, apesar das continuidades representadas por essa nova modalidade de combate à pobreza, uma avaliação deve ser devidamente destacada: ela representa uma alternativa ao que propunha o Comunidade Solidária. Pode-se dizer que, no lugar da parceria, era desenhada uma agenda de combate à pobreza totalmente dirigida pelo governo e financiada prioritariamente por ele. Exemplo desta é a Rede Social Brasileira de Proteção Social, que fortalecia o Bolsa-Escola e passava a financiar outros programas, tais como o Bolsa Alimentação, o Agenda Jovem e o Auxílio Gás (DRAIBE: 2003).

Pode-se avaliar então, mesmo sem observar os dados empíricos, que a estratégia de parceria para o combate à pobreza foi refutada na prática. A nova política de distribuição, mesmo com todas as limitações já citadas, representava uma reorientação da política social ao Estado. Ao contrário da política de parceria representada pelo Comunidade Solidária, a

modalidade de distribuição de renda, centrada na responsabilidade estatal, acabou perpetuando-se no governo petista posterior.

6.8 - Em síntese

O comunidade solidária foi uma instituição formal, criada para operar uma estratégia de enfrentamento à pobreza, totalmente integrada às metas gerais do governo FHC. Ou seja, buscava soluções para dilemas sociais através de parcerias de forma a não elevar os gastos financeiros – como era determinado pela equipe econômica ortodoxa – e evitando a geração de outros passivos – de forma a não contradizer as metas de enxugamento da máquina estatal. Aparece como continuidade da experiência herdada do Conselho de Segurança Alimentar. Seu desenho determinava a existência de duas partes, uma governamental, representada pela Secretaria Executiva, e outra não governamental, representada pelo Conselho Consultivo. Ao longo de sua história evidenciou-se tensões entre as duas, que acabaram remediadas pela diminuição da participação governamental.

A retórica do Comunidade Solidária baseava-se na afirmação de que, modernamente, os dilemas sociais deveriam ser enfrentados por toda a sociedade. Frente à incapacidade do Estado, os cidadãos, movidos por valores solidários e atuando como voluntários nos quadros do assim chamado “terceiro setor”, tornavam-se responsáveis pelo enfrentamento de mazelas como a fome e a miséria. Para tanto, supunha-se que as ideologias e os conflitos estariam tornando-se anacrônicos, e que a sociedade civil se transformava em um espaço de harmonia entre atores diversos.

Na realidade, ao lado da teoria liberal de Tocqueville e da lógica comunicativa de Habermans, o pressuposto teórico, que orienta a ação do Comunidade Solidária, parte da negação da centralidade do trabalho nas relações sociais. Sugere também que a sociedade civil, local de harmonia, deve defender-se do Estado – representação da tirania da maioria para Tocqueville e sistema que coloniza e degenera o “mundo da vida” para Habermans – através de organizações democráticas e comunicativamente produzidas.

A tarefa do programa era impulsionar políticas emergenciais, construídas com base na parceria entre Estado e sociedade, o que gerava a necessidade de fomentar e organizar a nova dimensão pública não estatal, circunscrita pelo “terceiro setor”. Na prática, objetivava impulsionar certos tipos específicos de organizações, comprometidas com a intervenção social através da prestação de serviços. Os outros arremedos do “terceiro setor”, como

organizações ativistas e de defesa de interesses, ficavam de fora do foco central da ação. Uma contradição se expressa na relação que estabelece com o mercado por meio da intervenção da filantropia empresarial, que resguarda uma orientação diversa da lógica do voluntariado, este descomprometido com ganhos particulares.

O Comunidade Solidária não criou um novo setor público não estatal, apenas ajudou a desenvolver, através do financiamento direto ou indireto e da regulamentação, um tipo de intervenção social, que já vinha amadurecendo anteriormente. Suas limitações reais, evidenciadas pela literatura crítica, apontam para sua cumplicidade com o ajuste estrutural e a ineficiência prática. Independentemente das avaliações numéricas dos resultados objetivados e alcançados – algo que não se pretendeu buscar neste trabalho – o que se tem é a clareza da derrota dessa estratégia. Isto fica evidente ao analisar a modificação nas prioridades do segundo mandato de FHC, quando o governo restringe grande parte da participação ministerial no Programa e passa a desenvolver políticas focalizadas de distribuição de renda, centradas no financiamento estatal.

Essa segunda estratégia não divergia da lógica geral do governo de contenção de recursos e gerencialismo administrativo, porém constituía um avanço no sentido de recolocar a responsabilidade no Estado, posto que os novos programas eram financiados quase que exclusivamente por ele. O legado desses novos programas permaneceu vivo e rendeu frutos no governo posterior do Partido dos Trabalhadores.

7 - CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou alcançar três fins. O primeiro foi, a partir de outros suportes teóricos, sugerir um marco analítico que elencasse as variáveis capazes de determinar os aspectos contextuais mais relevantes, em meio aos quais as políticas sociais são produzidas e que afetam seu formato. O segundo era elaborar uma visão panorâmica do processo de construção do Estado de bem-estar brasileiro, usando para isso o referencial teórico já delimitado. O terceiro, averiguar as características da agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso, concentrando atenção aos pressupostos, intenções e impactos da estratégia de parceria para o combate à fome e à pobreza. Como conclusão, é esta jornada trilhada entre conceitos e histórias que será sumarizada nas próximas linhas.

O indivíduo possui consciência, faz escolhas e elege rotas de ação no mundo. Orienta-se racionalmente no sentido de maximizar interesses particulares ou coletivos. Entretanto, tal razão é “contaminada” por aspectos derivados de sua específica trajetória de vida. Além disso, suas escolhas são limitadas pela posição social que ocupa. Uma dessas posições estruturais é a de classe. O elenco de escolhas disponíveis para uma classe é sempre diferente do elenco de outra. Diante de cada membro da classe, cria-se um leque comum de opções, no qual cada um pode escolher livremente. Não existe uma consciência de classe pré-estabelecida, mas esta é uma possibilidade alcançável. Visto que as chances de vida são comuns, há uma mesma cadeia de influências, bem como antagonismos com outras classes. Dependendo das condições contextuais, a ação coletiva torna-se ou não possível. Neste caso, as organizações, tais como partidos e sindicatos, ocupam um lugar importante para conduzir a classe a certa rota de ação. Outros grupos surgem ao lado das classes como produto da estratificação social. Um deles é o pessoal do Estado, cuja posição na sociedade deriva das relações de poder existentes, e não da origem econômica. Este é o grupo dos políticos, técnicos e intelectuais orgânicos vinculados ao Estado.

Contemporaneamente, Estado pode ser entendido como conjunto de instituições com grande capacidade decisória, que pode gozar de mais ou menos autonomia, maior ou menor poder, variando de acordo com cada contexto. É a dependência que possui dos recursos privados para manter seu próprio funcionamento que faz dele um Estado capitalista. Entretanto, não é apenas o constrangimento financeiro que orienta sua ação. Existem outras pressões, dentre as quais se destacam aquelas produzidas pelos demais atores sociais. Uma

vez que, além de finanças, também necessita alcançar a legitimidade, tais pressões exercem influência sobre ele. No entanto, da mesma maneira que é constrangido, o Estado constrange, cria instituições capazes de moldar práticas sociais e interfere na economia, sendo que tal interação é circunscrita por fatores estruturais e conjunturais.

Delimita-se como ambiente institucional o conjunto de regulações formais e informais que derivam e circunscvem as instituições. Há, portanto, um ambiente institucional político e outro econômico, sendo que o segundo encontra-se dividido em duas esferas: de produção e de circulação. A totalidade social é a resultante da interseção das várias regulações oriundas dos dois ambientes institucionais. São eles que determinam o contexto que condiciona a materialidade e as opções dos atores sociais. Ou seja, é a unidade entre político e econômico que cria as condições nas quais os atores agem, pensam e interagem. Partindo dessas premissas é possível propor uma base teórica para a análise das origens, características e transformações de regimes diversos de *welfare states*.

As políticas sociais são respostas às demandas que nascem na acumulação capitalista. Seu formato é variável em cada espaço nacional, ao mesmo tempo em que certos padrões servem de referência para diversos países. Um conjunto específico de políticas sociais conforma certo regime de *welfare*. O que condiciona suas características variáveis e específicas é uma gama de fatores, pertencente à história nacional de cada país, que se relaciona com os atores circunscritos por instituições.

No processo de construção do regime de *welfare*, pelo menos três atores interagem: o pessoal do Estado, a classe dos capitalistas e a classe dos trabalhadores assalariados, sendo que os dois últimos encontram-se divididos em múltiplas frações. O formato singular que as políticas produzidas vão tomar depende do peso específico de cada um nas articulações que se processam, suas interações conflituosas ou coordenadas e do leque de opções, apresentado a cada um. Essas três condições são determinadas por uma ordem de fatores estruturais e conjunturais entrelaçados, que conformam determinados ambientes institucionais político e econômico. A resultante da interseção desses ambientes determina o poder que cada ator é capaz de exercer, as possibilidades de interações, que podem variar entre oposição e cooperação, e as escolhas perceptíveis por cada qual.

Paralelamente, outros fatores também devem ser observados, tais como: a natureza das organizações sociais e políticas dos trabalhadores; o legado institucional já existente, uma vez que as políticas já consolidadas tendem à permanência; a presença ou não do “ator

eventual”, que pode ser, ao mesmo tempo, relevante na elaboração e/ou manutenção de dada política social e totalmente irrelevante na elaboração/manutenção de outra. Também se deve atentar para a pressão exercida por outros países ou agências internacionais e para os efeitos de crises econômicas. Partindo deste referencial teórico, no capítulo três, foi feita uma análise – superficial – do processo de construção do *welfare* brasileiro ao longo do século XX.

Após o pessoal do Estado ter produzido unilateralmente um modelo de proteção social, marcadamente corporativista e meritocrático, a agenda social brasileira foi-se alterando ao longo das décadas como resultante da dinâmica derivada das interações entre atores e ambientes institucionais em transformação. Entre 1945 e 1964, com o avanço da industrialização, o ambiente institucional econômico passava a caracterizar-se na esfera de circulação pela predominância de práticas protecionistas, ao passo que, na esfera de produção, consolidavam-se as práticas relacionadas à tipologia mecanicista de matriz fordista. A derivação desse fato, no âmbito dos atores, foi o acréscimo de poder aos empresários, particularmente aqueles ligados ao capital multinacional, e um fortalecimento da classe operária. Esta, porém, teve sua capacidade de ação comprometida pela estrutura sindical corporativista, pela inabilidade em elaborar alianças com outros setores populares, pela absorção da ideologia desenvolvimentista, pela incapacidade de seus partidos em orientá-la, dentre outras. Quando tais limitações começam a ser superadas, o golpe de 64 sufoca seu movimento.

O ambiente institucional político era caracterizado por práticas relativamente democráticas. Na busca pela superação dos pontos de veto e conseqüente elevação do grau de *governance*, os governos do período lançavam mão de práticas diversas de engenharia institucional: clientelismo, corporativismo, procedimentos universalistas e insulamento burocrático.

No leque de opções disponíveis, que influenciou a tomada de decisão relativa à agenda social, o pessoal do Estado buscava modernizar as políticas já introduzidas, motivado principalmente em legitimar a ação do executivo, particularmente no aspecto da industrialização, o que se evidencia na relação feita pelo discurso desenvolvimentista entre o crescimento econômico e a resolução de problemas sociais. Na contramão das tendências gerais, uma fração da classe trabalhadora assumiu, durante boa parte do período, uma posição conservadora perante as propostas de centralização e universalização, devido ao

temor de perder benefícios. Já o capitalista passava a enxergar nas políticas sociais um meio de criar fundos para o setor industrial. Além disso, a configuração de mercado fechado gerava segurança no custeio das políticas públicas sociais.

A coalizão responsável pela elaboração da agenda social foi composta pelo pessoal do Estado e pelas lideranças trabalhistas. O resultado foi um aparato de políticas de proteção ainda estreito e circunscrito pelo imperativo da cidadania regulada, embora, ao final do período, apontasse para avanços no sentido de estender e universalizar direitos.

Durante o regime militar, o ambiente institucional econômico foi marcado pela conclusão do processo de substituição de importações. Nas esferas de circulação e produção respectivamente, a configuração de mercado permaneceu fechada, e as práticas fordistas se consolidaram no parque industrial em expansão. Estes fatos fizeram com que os capitalistas se tornassem um ator mais relevante, contudo sua capacidade de articulação permaneceu restrita a canais particulares de barganha, o que impedia uma intervenção conjunta. A classe dos trabalhadores urbanos tornou-se potencialmente forte devido à expansão da indústria, mas seu poder de ação foi bloqueado pelo autoritarismo. O ambiente institucional político, por sua vez, é caracterizado por práticas autoritárias. O pessoal do Estado deteve elevado grau de *governance* pela repressão e legitimidade alcançada por meio da manutenção de espaços políticos semicompetitivos e devido ao crescimento econômico.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se que a política social figurava como mais um meio de conferir legitimidade ao regime. A partir dos anos setenta, sua confiança é ameaçada pela desaceleração do crescimento e pelas pressões exercidas por outros Estados e agências estrangeiras. Paralelamente, o capitalista permanecia suscetível a aceitar as políticas sociais, enquanto os trabalhadores ficavam alijados da participação. O resultado concreto na área social foi a dominação da agenda pelo pessoal do Estado, que somou aos aspectos corporativos e meritocráticos, dominantes até então, traços universalistas e residuais por meio de reformas pontuais em políticas pré-existentes ou por meio da introdução de novas.

Na década de oitenta, há a manutenção das características gerais do período anterior no âmbito do ambiente econômico. Entretanto, o país passou, ao longo de toda a década, por uma profunda crise. A classe operária ligada ao setor industrial continuava expandindo-se e, com a derrubada dos dispositivos autoritários, o movimento operário é reativado e produz como resultado a CUT e o Partido dos Trabalhadores, organizações capazes de construir,

nos planos social e político, aliança com outros setores populares. Já o ambiente institucional político é caracterizado pelo retorno à égide civil. Entretanto, ainda que a presidência seguisse concentrando dispositivos institucionais, que elevam seu poder, dificuldades diversas, tanto no campo econômico quanto no político, levaram o pessoal do Estado a ter reduzido o seu grau de *governance*.

No leque de opções disponíveis, que influenciou a tomada de decisão do pessoal do Estado, novas políticas sociais são verificadas como forma de amenizar sua baixa legitimidade. Entretanto, a ampliação do raio de atribuições do Estado, no campo das políticas sociais, não ficou por conta da vontade do executivo, posto que o controle da agenda social passou para a arena legislativa, nos marcos da constituinte, que sofreu as pressões que vinham das novas organizações dos trabalhadores, que estendiam suas pautas às reivindicações de outros setores populares. Os capitalistas, por sua vez, só assumiam posturas reativas quando o controle da produção parecia ameaçado; no mais, permaneceram aceitando as políticas sociais, desde que pudessem contar com a mesma configuração de mercado.

A resultante dessa interação foi o texto constitucional, que consolidou a Seguridade Social, introduziu novas políticas e atribuições ao Estado e passou a indicar fontes de custeio para a área. Mesmo conservando aspectos meritocráticos, herdados da experiência institucional passada, é certo que o *welfare state* brasileiro tinha seu traço universalista reforçado. No caso específico da saúde, a presença de um ator eventual, identificado como “movimento sanitarista”, foi fundamental para conformar o modelo do Sistema Único.

Quando FHC assume a presidência em 1995, meia década de liberalização da economia já se havia passado. No ambiente institucional econômico, o novo governo instituíu a marca da ortodoxia macroeconômica, abertura comercial, desregulamentação financeira, juros elevados e privatizações. Tudo acompanhado pelo discurso de que o Estado é grande e ineficiente demais. A esfera de circulação é profundamente alterada pela nova configuração, que reduzia os anteparos protecionistas. Ao mesmo tempo em que a esfera de produção passava por profundas mudanças que convergiam para a demissão em massa.

O novo contexto afetou os capitalistas e a classe trabalhadora. Apenas as empresas com reservas mais robustas de capitais e grande capacidade inovativa, notoriamente as multinacionais, foram capazes de manter seu nível de competitividade, as demais sofreram refluxo ou desapareceram. Paralelamente, beneficiada pela agenda macroeconômica do

governo, há o fortalecimento dos setores bancário e financeiro, que se tornam uma fração mais relevante no interior da classe. O aumento do desemprego diminuiu o peso relativo da classe trabalhadora nas interações sociais, o que proporcionava condições para a redução de direitos. Sua nova condição material tornava mais difícil a ação coletiva, o que era também agravado pelas novas posturas adotadas pela direção de suas organizações, a partir de então mais propensas a aceitar a colaboração de classes.

O ambiente institucional político foi caracterizado por práticas democráticas. Reeditou-se velhas estratégias, tais como o clientelismo e o insulamento burocrático, que somadas ao poder eleitoral da coalizão que elegeu FHC, à legitimidade alcançada com a estabilização monetária, ao refluxo do poder dos governadores e determinados recursos institucionais, tais como editar medida provisória, garantiram que, na maior parte do tempo, o pessoal do Estado, liderado pela equipe econômica, gozasse de alta *governance*. Foi com base nesse arranjo de forças políticas que se processou o ajuste macroeconômico, as alterações constitucionais e a reforma administrativa do Estado.

No que concerne à tomada de decisão relativa à agenda social, o pessoal do Estado apresentava preocupação em adaptar as políticas aos imperativos da nova política econômica e da administração gerencialista. Ao mesmo tempo em que os capitalistas se apresentaram arredios ao custeio de políticas sociais por causa da nova configuração de mercado, que inviabilizava o repasse de seus custos ao conjunto dos consumidores. Do ponto de vista dos trabalhadores, reconhecia-se a dificuldade de avançar com qualquer pauta. Esse fato impunha a necessidade de, ao menos, defender as políticas sociais já existentes, contando com o apoio de atores eventuais, estreitamente relacionados com cada política social, o que, na prática, determinou vetos à operação de mudanças.

A resultante da interação dos atores foi a manutenção das políticas já consolidadas, que passaram por reformas pontuais, voltadas a aproximá-las dos requisitos das metas mais gerais do governo. Concomitantemente, são elaboradas novas políticas, estas, sim, totalmente adaptadas às determinações da ortodoxia macroeconômica e da reforma gerencialista do Estado. Quanto à primeira agenda, processou-se um esforço de contenção de recursos por meio da descentralização, cortes de verbas, precarização, focalização e mercantilização de parte das políticas. Quanto à segunda, mais voltada à questão da fome e da pobreza, introduziu-se o componente da parceria entre Estado e organizações não

governamentais. Para conduzir a nova estratégia foi criado o Programa Comunidade Solidária.

Como já afirmado, da mesma maneira que a sociedade pode mover-se em direção ao Estado, ele, por sua vez, é capaz de criar instituições que modelam práticas sociais. O Comunidade Solidária nasce exatamente com este fim: criar parâmetros para uma nova modalidade de enfrentamento dos dilemas sociais com o envolvimento da sociedade. Seu desenho deriva da experiência do CONSEA. A posição que ocupa na engenharia institucional revela sua importância estratégica ao localizar-se ligado à Casa Civil, ao envolver onze ministros e contar com o empenho da primeira-dama. Também havia uma parte não governamental, que era composta pelo Conselho Consultivo e reunia diversas personalidades de reconhecido engajamento social.

Nas entrelinhas do que dizia, buscou-se localizar os pressupostos implícitos do Comunidade Solidária: a rejeição à concepção de centralidade do trabalho, substituída pela noção de harmonia social entre atores divergentes; os desafios de combate às desigualdades sociais terem de envolver a todos circunscritos pelo “terceiro setor”; a avaliação da incapacidade estatal; e, por fim, a existência de uma sociedade civil como o espaço da unidade solidária de todos os cidadãos, onde poderiam desenvolver-se organizações e ações não lucrativas e não governamentais, capazes de exercer um papel autônomo, ocupando o lugar do Estado ao produzir políticas sociais eficientes.

Na base desses pressupostos, estão as concepções teóricas de Tocqueville e de Habermans. Em conjunto, os dois fornecem suporte para a afirmação de que a sociedade civil pode ser o lugar da construção de harmonia, onde os indivíduos podem reunir-se para proteger-se contra o Estado. Na visão de Tocqueville, isso representa uma modalidade de despotismo e, na de Habermans, um sistema que perturba a interação comunicativa, colonizando e degenerando o “mundo da vida”.

A verdadeira tarefa que o Comunidade Solidária buscou efetuar evidencia-se em sua prática. Portanto, não se tratava de organizar um “terceiro setor” – que, na verdade, não representa ou define coisa alguma –, mas impulsionar certos tipos específicos de organizações, comprometidas com a intervenção social, através da prestação de serviço, otimizando a filantropia empresarial, totalmente focada no mercado. O que ficava fora disso não recebia atenção do Programa.

Concretamente, o tipo de intervenção social, que o Comunidade Solidária buscou impulsionar, já existia anteriormente. Portanto, o que se deu não foi um processo de construção das práticas públicas não estatais, mas uma afinidade eletiva entre o Estado e certas organizações. De um lado, o Estado conferia financiamento direto ou indireto e criava regulações jurídicas, que davam forma legal a tais organizações, de outro, estas assumiam funções governamentais.

Diversos autores apontam para a funcionalidade do caminho apontado pelo Comunidade Solidária com os requisitos do ajuste estrutural, uma vez que desobriga e desonera o Estado, e, para sua ineficiência prática, demonstra sua incapacidade de reverter os indicadores de fome e pobreza. Ao final, a estratégia de parceria revelou-se de fato insuficiente e teve de ser superada. Esse fato se evidencia na modificação operada, na agenda social, na virada do primeiro para o segundo governo FHC, quando a prioridade passa a não ser mais a promoção de parceria, mas o financiamento de políticas focalizadas de distribuição de renda. O que se constata é que apenas essa última deixou um legado para o futuro.

Como a anterior, essa modalidade de política também se encontrava plenamente integrada na lógica geral de ortodoxia macroeconômica e no gerencialismo administrativo. Além disso, possuía diversas limitações concretas. Vale apontar a flexibilidade do volume de recurso a ser empregado, o que levou a instabilidade no número de atendidos e valor dos benefícios e, ainda, o fato de permanecer centrado no problema da renda, sem levar em consideração que estar um pouco acima do limite da pobreza não significa ter uma qualidade de vida superior. Entretanto, a despeito destas e outras limitações, produto da relação que possui com o ajuste macroeconômico, um aspecto positivo dessa nova política redistributiva deve ser destacado: ela coloca novamente a responsabilidade no Estado.

O governo Lula do Partido dos Trabalhadores não reeditou a estratégia de parceria. Ações sociais continuam sendo fomentadas por organizações diversas na sociedade por fora do Estado, um exemplo é o próprio Comunitas, que representa o lastro de continuidade do Comunidade Solidária. Entretanto, ainda que permaneça a transferência de recursos governamentais para iniciativas públicas não estatais, elas não mais constituem uma agenda governamental. Esse fato aponta para a falência da estratégia de parceria e, portanto, para tudo o que o Comunidade Solidária buscou representar.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOV J., Oleg (2008). Classe e poder político: as versões do Estado em Marx. **CSonline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, edição 4 - set/nov.**
- ABRUCIO, Fernando e COUTO, Cláudio G. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agentes e instituições. **Tempo Social, volume 15, número 2.** São Paulo.
- ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de (2006). **Terceiro setor – história e gestão de organizações.** São Paulo: Summus.
- ANDERSON, Perry (1995). Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ANTUNES, Ricardo (2000). **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez.
- ARATO, Andrew e COHEN, Jean (1994). Sociedade civil e teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey.
- ARNT, Ricardo (2004). **Jânio Quadro – o prometeu de Vila Maria.** Rio de Janeiro: Ediouro.
- AVRITZER, Leonardo (1994). Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey.
- BOBBIO, Norberto (1982). **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Graal.
- BOITO JR, Armando (1982). **O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo.** São Paulo: Brasiliense.
- BOITO JR, Armando (2000). Neoliberalismo e burguesia no Brasil. **Revista Crítica Marxista, número 27 - jul.** São Paulo.
- BOSCHI, Renato e DINIZ, Eli (1991). O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In: BOSCHI, Renato (org.). **Corporativismo e desigualdade – a construção do espaço público no Brasil.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Ltda.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina.** São Paulo: Editora 34.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. e Grau, N. (orgs) **O público não-Estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV.
- BRUM, Argemiro J. (2002). **Desenvolvimento econômico brasileiro.** Petrópolis: Vozes.

- CAMPOS, Edival (1995). A Lei Orgânica da Assistência Social frente ao Programa Comunidade Solidária. **Cadernos de Textos de Serviço Social da UNAMA**. Belém.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1975). **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARDOSO, Ruth (1995). Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (orgs). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP.
- CARDOSO, Ruth (2005). Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro : Paz e Terra / GIFE.
- CARDOSO, R.; OLIVEIRA, M. e FRANCO, A.(2000). Um novo marco de referência para o envolvimento do Estado e da sociedade civil com o desenvolvimento social. **Publicação do Programa Comunidade Solidária**. Brasília.
- CARNOY, Martin (1990). **Estado e teoria política**. Campinas: Papius.
- CASTEL, Robert (1997). As transformações da questão social. In: CASTEL, Robert e WANDERLEY, Mariangela B.. **Desigualdade e questão social**. São Paulo: Educ.
- CASTRO, Antônio Barros e SOUZA, Francisco E. P. de (1988). **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CÉSAR, Benedito Tadeu (2002). **PT: a contemporaneidade possível – base social e projeto político (1980-1991)**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS.
- COELHO, Simone de Castro Tavares (2002). **Terceiro setor – um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: SENAC.
- CONDÉ, Eduardo Salomão (2004). **Laços na diversidade – a Europa social e o welfare state em movimento (1992-2002)**. Tese de Doutorado.
- CONDÉ, Eduardo Salomão (2006). Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva. **Teoria e Cultura – Revista do Mestrado em Ciências Sociais da UFJF, número 01**. Juiz de Fora.
- CONDÉ, Eduardo Salomão (2007). Um mosaico ladrilhado: instituições, institucionalismos, Variedade de Capitalismo e *welfare*. In: SALGADO, Gilberto Barbosa. (org.). **Cultura e Instituições Sociais**. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- COSTA, Sílvio (1995). **Tendências sindicais: o movimento sindical brasileiro 1978-1994**. São Paulo: Anita Ltda.
- COUTINHO, Carlos Nelson (1989). **Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus.

- DEDECCA, Claudio S. (1999). **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Campinas: UNICAMP.
- DELGADO, Ignácio (2001). **Previdência social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR.
- DELGADO, Ignácio (2007). Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada. **XXXI Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu.
- DEMO, Pedro (2001). Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez.
- DINIZ, Eli (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Ed.UNB.
- DINIZ, Eli (1997b). **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV.
- DRAIBE, Sônia (1992). O “*welfare state*” no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje, número 7**. Rio de Janeiro.
- DRAIBE, Sônia (2000). A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias. **XXIV Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu
- DRAIBE, Sônia (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social, volume 18, número 52**. São Paulo.
- DRAIBE, Sônia (2008). O Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRENTCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed FIOCRUZ.
- DREIFUSS, R. Armand (1981). **1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes.
- DURIGUETO, Maria Lúcia (2003). **Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos**. Tese de Doutorado.
- ELSTER, Jon. (1986). **Marx hoje**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova, número 24**. São Paulo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova, número 35**. São Paulo.

- FAORO, Raymundo (2000). **Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro. Volume 1.** São Paulo: Ed Globo.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (1998). Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de bem-estar social. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, número 46.** Rio de Janeiro.
- FAUSTO, Boris (1997). **A Revolução de 1930.** São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, Florestan (1975). **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FERNANDES, Luís (1995). A Gênese de uma nova hegemonia: as eleições de 1994 e o realinhamento partidário no Brasil. In: AMARAL, Roberto (org.). **FHC: os paulistas no poder.** Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial.
- FERNANDES, Rubem César (1994). **Privado, porém público: terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Dumará.
- FERNANDES, Rubem César (2005). “O que é o terceiro setor”. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra / GIFE.
- FIORI, José Luis (1985). **A crise do estado desenvolvimentista – uma hipótese preliminar.** Rio de Janeiro: UFRJ.
- FIORI, José Luis (1997). Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes.
- FIORI, José Luiz (1997b). **Moedeiros falsos.** Petrópolis: Vozes.
- FLEURY, Sônia (1994). **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz.
- FONSECA, Pedro César Dutra (1997). Nacionalismo e economia: o segundo do governo Vargas. In: SZNNRECSANYZ, Tamás e SUZIGAN, Wilson (orgs). **História econômica do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Hucitec.
- GADOTI, Moacir e PEREIRA, Otaviano (1989). **Pra que PT: origem, projetos e consolidação do Partido dos Trabalhadores.** São Paulo: Cortez.
- GESET – Grupo de Estudos Setoriais/BNDES (2001). Terceiro setor e desenvolvimento social. **www.bndes.org.br.** Acessado em: 10/05/08.
- GLUCKSTEIN, Daniel (2000). **Lucha de clases y mundialización.** Madrid: POSI.
- GOULART, Serge (2000). **Devolvam nossa previdência.** São Paulo: Conhecer.

- GORENDER, Jacob (199). **Combate nas trevas**. São Paulo: Ática.
- GOUREVITCH, Peter (1986). **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. New York: Cornell University Press.
- GRAMSCI, Antonio. (2007). **Cadernos do cárcere – volume 3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GREMAUD, Amaury P., VASCONCELLOS, Marco Antônio S. de e TONETO JR, Rudinei (2002). **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas S.A..
- GUSMÃO, Rute (1995). A assistência no contexto do governo neoliberal. **Anais VIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, número 8**. Salvador.
- HABERMANS, Jürgen (1988). **Teoria de la acción comunicativa - volume 1**. Madrid: Taurus.
- HABERMANS, Jürgen (1988b). **Teoria de la acción comunicativa - volume 2**. Madrid: Taurus.
- HALL, Peter e SOSKICE, David (2001). **Varieties of capitalism**. New York: Oxford University.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova, número 58**. São Paulo.
- HEGEL, G. W. F. (1979). **A sociedade civil burguesa**. Lisboa: Estampa.
- HOBSBAWN, Eric (2000). **A Era dos Extremos**. Rio de Janeiro: Vozes.
- IMMERGUT, Ellen M. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, número 30 - fev.** São Paulo.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa (2006). Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política, volume 26, número 4 – out/dez.** São Paulo.
- KINZO, Maria D'Alva (2005). Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 20, número 57 – fev.** São Paulo.
- LACERDA, Alan Daniel Freire de (2002). O PT e a unidade partidária como problema. **Dados – Revista de Ciências Sociais, volume 45, número 1**. Rio de Janeiro.
- LAMOUSIER, Bolivar (org.) (1990). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré.
- LEAL, Victor Nunes (2003). **Coronelismo enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega.

- LEHER Roberto (2005). Feições da mercantilização da educação e neocolonialismo. www.1pp-uerj.net/outrobrasil/. Acessado em: 10/08/09.
- LENIN, Vladimir Ilich. (1977). O Estado e a revolução. In: **Obras Escolhidas – Volume 1**. Avante, Lisboa.
- LEOPOLDI, M. Angela (2002). Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: CASTRO e GOMES, Angela M. de. (org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV.
- LEVINE, Andrew, SOBER, Elliott e WRIGHT, Erik Olin. (1989), Marxismo e individualismo metodológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, número 11**. São Paulo.
- LOBO, Tereza (2002). Comunidade Solidária: estratégia para o desenvolvimento social. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa.
- LOBO, Valéria Marques (2005). **Os Elos e os nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil**. Tese de Doutorado.
- LOCKE, John (1985). **Os Pensadores**. São Paulo: Victor Civita.
- LUCA, Tânia R. de. (2003). Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto.
- MALAN, Pedro S. (1997). Relações econômicas internacionais do Brasil. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira, tomo 3, volume 3, livro 1**. São Paulo: Retrand Brasil.
- MARANHÃO, Ricardo (1997). O estado e a política “populista” no Brasil (1954-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira, tomo 3, volume 3, livro 1**, São Paulo: Retrand Brasil.
- MARX, Karl (2002b). A questão judaica. In: **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: Martin Claret.
- MARX, Karl (2002a). Contribuição da crítica da filosofia do direito de Hegel. In: **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: Martin Claret.
- MARX, Karl e ENGELS, Fredrich (1980). **A ideologia alemã - volume 1**. Lisboa: Síntese.
- MARX, Karl e ENGELS, Fredrich (1998). **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Ed O Trabalho.
- MARSHALL, Tomas H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: 1967.

- MATIAS-PEREIRA, José (2009). **Manual de gestão pública**. São Paulo: Atlas S.A.
- MATTOSO (1995). **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta.
- MEDEIROS, Marcelo (2001). A trajetória do *welfare state* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **IPEA – Texto de discussão, número 852**.
- MELO, Marcos André B. C. de (1990). A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais, volume 33, número 3**. Rio de Janeiro.
- MELO, Marcos André B. C. de (1992). Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**. Rio de Janeiro.
- MILLÁN, Tomás R. Austin (1998). Dos momentos en la Teoría de Jürgen Habermas. **Revista Humanidades**. Temuco.
- MONTAÑO, Carlos (2005). **Terceiro setor e questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez.
- MOORE JR, Berrington (1975). **As origens sociais da ditadura e da democracia – senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Lisboa: Cosmos.
- MOTTA, Helena (2000). **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: Ed UFJF.
- MOTTA, Helena Salles; DELGADO, Ignácio Godinho e OLIVEIRA Jr, Lourival Batista (2002). A reforma Administrativa: uma nova concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal. **Relatório de pesquisa FAPEMIG – ref. SHA 214/99**.
- MOURA, Alkimar R. (1990). Rumo à entropia: A política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUSER, Bolivar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré.
- NAVES, Rubens (2003). Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto.
- NETTO, Antônio Delfin (1997). O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: MERCADANTE, Aloizio. (org.). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. São Paulo: UNICAMP.
- NETTO, José Paulo (1999). FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes.

NICOLAU, Jairo (2005). Partidos na república de 1946: uma réplica metodológica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, volume 48, número 3. Rio de Janeiro.

NUNES, Edson (2003). **A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

OFFE, Clauss e RONGE, Volker. (1984). Poder da sociedade e instituições políticas. In: OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PAOLI, Maria Célia (2002). “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara e BEGHIN, Nathalie (1995). O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate a fome e à pobreza. **www.ipea.gov.br**. Acessado em 30/07/09.

PERES, Thais Helena de Alcântara (2005). Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **CIVITAS – Revista de Ciências Sociais**, volume 5, número 01. Porto Alegre

POULANTZAS, Nicos (2000). **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal.

PRADO JR. Caio (1977). **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1996). Uma estratégia de desenvolvimento social. **www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/estra.htm**. Acessado 09/06/09.

PRZEWORSKI, Adam. (1988). Marxismo e escolha nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 3, número 6. São Paulo.

PRZEWORSKY, Adan (1989). **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras.

PRZEWORSKY, Adan (1995). **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

PT das origens (1999). Publicação da Corrente O Trabalho do Partido dos Trabalhadores.

RAMALHO, José Ricardo e SANTANA, Marco Aurélio (2001). Trabalhadores, sindicatos e novas áreas industriais no Brasil. **X Congresso Brasileiro de Sociologia**. Fortaleza.

REVISTA A VERDADE – Revista teórica da Quarta Internacional (2006). **Número 47**.

- RODRIGUES, José Jacome (2001). Um laboratório das relações de trabalho: o ABC paulista dos anos 90. **XXV Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu.
- ROMA, Celso (2002). A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 17, número 49 – jun. São Paulo.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1976). **Discurso sobre a Origem e Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. São Paulo: Livro de Bolso Europa-América.
- SAMUELS, David (2003). A economia política da reforma macroeconômica no Brasil 1995-2002. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, volume 46, número 4. Rio de Janeiro.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo (2002). **Estrutura de classes no Brasil**. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e IUPERJ.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo (2005). Efeito de classe na desigualdade racial no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, volume 48, número 1. Rio de Janeiro.
- SANTOS, José Alcides Figueiredo (2008). Classe social e desigualdade de gênero no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, volume 51, número 2. Rio de Janeiro.
- SANTOS, Maria Rosimary Soares dos (2008). A universidade em tempos de reforma: sindicato e trabalho docente. **VII Seminário Redestrado**. Buenos Aires.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1994). **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed Campus.
- SINGER, André (2001). **O PT**. São Paulo: Publifolha.
- SINGER, Paul (1973) As contradições do Milagre. **Estudos CEBRAP**, número 6, out-dez. São Paulo.
- SINGER, Paul (1999). A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes.
- SKIDMORE, Thomas (1988). **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SKIDMORE, Thomar (1996). **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SKOCPOL, Theda e AMENTA, Edwin (1986). States and Social Policies. **Annual Review of Sociology**, vol. 12.
- SCHLESINGER, Sérgio (2001). Indústria no Brasil: produção sustentável, consumo democrático. **Série Cadernos Temáticos**, número 7. Rio de Janeiro: FASE.

SILVA, Ozanira da Silva e (2001). Introdução. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez.

SILVA, Ozanira da Silva e, GUILHON, Maria Virgínia Moreira, CRUZ, Glaucejane G. da e DA SILVA, Andréa Monique Loreiro (2001). Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez.

SILVA, Ozanira da Silva e, GUILHON, Maria Virgínia Moreira e LIMA, Valéria F. Santos almada (2001). A focalização fragmentadora e a insuficiência do comunidade solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no nordeste. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro (2001). **Ajuste estrutural e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes.

SOARES, Laura Tavares (2004). Questões pendentes na configuração de um pensamento social: uma síntese. www.outrobrasil.net. Acessado em: 09/07/07.

SOUZA, Maria do Socorro Alves de (2001). A representação da questão social no programa Comunidade Solidária. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez.

SOUZA, Marcia Teixeira de (2003). O processo decisório na constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova, número 58**. São Paulo.

STEIN, Rosa Helena (1997). A descentralização como instrumento de ação política: revisão teórico-conceitual. **Serviço Social e Sociedade, volume 54**. São Paulo.

SUZIGAN, Wilson (1986). **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense.

SWAAN, Abraan de (1988). **In care of the State: health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era**. Cambridge: Polity Press.

SZAZI, Eduardo (2006). **Terceiro setor – regulação no Brasil**. São Paulo: GIFE/Peirópolis.

TAVARES, Maria da C. e MELIN, Luis E. (1997). A retomada da hegemonia americana. In: TAVARES, Maria da C. e FIORI, José L.. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes.

TEIXEIRA, Francisco J. S. (1996). **O neoliberalismo em debate**. In: TEIXEIRA, Francisco J. S e MANFREDO Araújo de O. (orgs). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez.

TEODOSIO, Armindo dos Santos de Souza (2002). Pensar pelo avesso o terceiro setor – mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais. **Revista Lusotopia**.

THÉRET, Bruno (1998). A Teoria da Regulação e as transformações contemporâneas do sistema internacional dos Estado e da economia mundial. In: THÉRET, Bruno e BRAGA, José Carlos de Souza (org.). **Regulação econômica e globalização**. Campinas: UNICAMP.

THÉRET, Bruno (1998b). Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica. In: THÉRET, Bruno e BRAGA, José Carlos de Souza (org.). **Regulação econômica e globalização**. Campinas: UNICAMP.

TOCQUEVILLE, Alexis (1985). **Os Pensadores**. São Paulo: Victor Civita.

VIANNA, Luiz Werneck (1997). **A revolução passiva: iberismo a americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan.

VIANNA, Luiz Werneck (1999). **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG.

VIANNA, Maria Lucia Werneck (1998). **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: ed. Revan.

VIANNA, Maria Lucia Werneck (1999). As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes.

WEBER, Max (1989). **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira editora.

WRIGHT, Erik Olin (2005). **Approaches to class analysis**. Cambridge University Press.

www.abong.org.br

www.comunitas.org.br

www.gife.org.br

www.ipea.gov.br

www.redejovem.org.br.

www.rits.org.br

www.terceironome.com.br

www.transparencia.al.gov.br

www.worldbank.org