

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

**APOCALIPSE NÃO:
O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL
SOBREVIVE À ONDA NEOLIBERAL**

PAULO HENRIQUE RODRIGUES

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Saúde Coletiva – área de concentração em Política, Planejamento e Administração em Saúde do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

ORIENTADOR: GEORGE EDWARD MACHADO KORNIS

Rio de Janeiro
2003

CATALOGAÇÃO NA FONTE

R696 Rodrigues, Paulo Henrique.
Apocalipse não: o estado do bem-estar social sobrevive à onda neoliberal. /
Paulo Henrique Rodrigues. – 2003.
254f.

Orientador: George Edward Machado Kornis.

Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de
Medicina Social.

1. Política social - Brasil. – Teses 2. Cidadania – Teses. 3. Bem-estar
social – Teses. I. Kornis, George Edward Machado. II. Universidade do Estado
do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. III. Título.

CDU 304.4(81)

“... o mundo do saber é um mundo igualitário. Esta foi uma das maiores contribuições da ciência. Todos são autorizados a desafiar a veracidade de afirmações correntes da verdade, desde que forneçam alguma evidência empírica da contra-afirmação e a apresentem a todos para avaliação coletiva”.

“ As lutas pelo igualitarismo na ciência e na sociedade não são duas lutas separadas. São uma e mesma luta, o que salienta mais uma vez a impossibilidade de separar a busca da verdade, da virtude e do belo”

Imanuel Wallestein (“O fim do mundo como o concebemos”, 2002).

RESUMO

Esta Tese aborda a questão do Estado e dos direitos de cidadania, particularmente dos direitos sociais e políticas a eles correspondentes, que constituem o que se convencionou tratar por Estado do bem-estar social, ou *welfare state*. Nela é analisado o processo recente de contradição entre as idéias e políticas neoliberais e o sistemas de *welfare state*, procurando verificar o impacto daquelas políticas sobre os sistemas.

O objetivo central é mostrar que a ofensiva neoliberal vem sendo mal sucedida em sua tentativa de desarticular as instituições dos direitos e políticas sociais no que diz respeito às sociedades mais complexas e desenvolvidas. A principal razão disto deriva da própria história do *welfare state*, que corresponde a um longo processo de transformação da relação política entre Estado e sociedade.

O estudo do impacto efetivo das políticas neoliberais sobre os sistemas de bem-estar ou proteção social, a que se convencionou tratar por *welfare state* está centrada no que vem ocorrendo nos países desenvolvidos, fazendo um contraponto com o que se passa no Brasil. Este tema tem sido objeto de preocupação de um grande número de analistas no exterior e no Brasil em função tanto do conteúdo das propostas neoliberais em relação às políticas sociais – fortalecimento das soluções de mercado, restrição e das políticas públicas de proteção social nos grupos mais pobres da população – quanto do sucesso avassalador que o neoliberalismo alcançou nos campos da economia e do trabalho.

A Tese defende a idéia de que a sociedade brasileira e seu *welfare state* chegaram a um nível tal de complexidade, que não pode mais ser compreendida com base num ferramental analítico que tende a reduzir suas singularidades à configurações muito amplas ora denominadas por 'periferia do sistema capitalista', ora por 'realidade latino-americana', as contribuem para simplificar a análise e dificultar o aprofundamento da discussão em relação ao conteúdo, ao rumo e ao alcance do processo político e das políticas sociais.

ABSTRACT

The object of this thesis is the relation between the State and citizenship rights, specially the social rights and the correspondent social policies that are known as the welfare state. The analysis is concentrated on the impact of neoliberal proposals on the organisation and functioning of the welfare state, with an overview of the Brazilian situation.

The main objective of the study is to demonstrate that the pressures based on neoliberal ideology and policies had little impact on the welfare state and that the main reason for this is based on the very history of the welfare state, which corresponds itself to a long process of transformation of the relations that exists between the State and the society.

The thesis argues that the strengthening and diversification of the social rights have lead to a transformation of the State and the development of complex relations at the political level, that makes social policies and institutions very resistant to changes directed to the diminishing of social benefits and to replace state actions and policies by market mechanisms in the organisation, financing and deliverance of social services.

This thesis supports in addition the idea that the degree of complexity achieved by the Brazilian society and its welfare state demand the use of analytic approaches different than those that predominate in present studies that tend to generalisations such as 'periphery' and 'Latin-American reality' which are insufficient and simplify the debate about the nature, the ways and the reach of social policy in Brazil.

AGRADECIMENTOS

Como toda tese esta não deixa de ser fruto de um trabalho coletivo, tendo contado com inúmeras contribuições diretas e indiretas de diversas pessoas com quem interagi nos últimos quatro anos, principalmente no Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). É claro que o trabalho direto, as opiniões externadas e posições tomadas são evidentemente de minha responsabilidade, para o bem e para o mal. Além das contribuições diretas e indiretas às quais me refiro mais adiante, este trabalho também foi fruto de um conjunto de experiências um tanto díspares, mas complementares vividas principalmente nos últimos dezoito anos.

A primeira delas foi o afastamento, em 1985, da condição de membro de organização política de esquerda, na qual participei por mais de 12 anos da luta de oposição à ditadura militar. Curiosamente a ditadura se encerrou no mesmo ano. A partir daí pude assistir com um menor grau de envolvimento do brusco e surpreendente desabamento do socialismo no Leste europeu, que tantas repercussões teve e ainda tem sobre o mundo e sobre a esquerda em particular. Desde então, passei a achar que a compreensão daquele processo, dos erros sem dúvida cometidos pela esquerda e das concepções que estiveram por trás daquela derrota me parecem chave para se desvendar o processo político atual.

Afinal deve-se principalmente à esquerda e ao pensamento socialista a construção do arcabouço atual dos direitos de cidadania, no que diz respeito especificamente aos direitos sociais, que tanto contribuíram para alterar a relação entre o Estado e a sociedade em diversos países e para assegurar condições dignas de vida para uma parcela cada dia maior da humanidade. O sonho de uma sociedade mais justa não desabou junto com o muro de Berlim, mas rumo do processo a partir de então foi definitivamente alterado e deverá forçosamente passar por uma renovação da forma de se compreender a sociedade e o Estado. Tal renovação exige um questionamento profundo de toda nossa herança intelectual, sem o qual podemos estar fadados a repetir velhos erros. Essa discussão faz parte do pano de fundo desta Tese, embora não seja tratada diretamente, tarefa que fica por fazer.

Aproximei-me do tema específico do Estado do Bem-estar social de forma um tanto casual. Desde 1989, comecei a me interessar sobre o processo de transformação no setor de saúde brasileiro, ao perceber seu impacto sobre os municípios brasileiros que constituíam meu principal objeto de trabalho entre 1975 e 1995. Vi naquela ocasião na proposta de construção do Sistema Único de Saúde (SUS), tanto uma enorme oportunidade para a melhoria de um aspecto importante da realidade social brasileira, como uma janela privilegiada para o estudo da democratização do Estado e da ampliação dos direitos de cidadania, que constituem meu principal interesse como cientista social de formação.

Ao ajudar a criar o Núcleo de Saúde do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1989, tive a oportunidade de conviver com uma série de pessoas que estiveram ou ainda estão pessoalmente engajados com a Reforma Sanitária Brasileira, como Hésio Cordeiro – cujo apoio foi indispensável para a criação do Núcleo – Antônio Ivo de Carvalho, Carlos Alberto Trindade, Flávio Goulart, Hésio Cordeiro, Júlio Müller Neto, Luís Antônio Santini. Foi no IBAM e na minha interação com seu Núcleo de Saúde que vim a conhecer e me aproximar de minha atual mulher, Ana Maria Auler, com quem mantenho uma relação que vai muito além de uma relação normal de casamento, envolvendo parceria, cumplicidade e um ambiente emocional sem o qual este trabalho e muitas outras coisas de minha vida atual teriam ficado infinitamente mais difíceis.

A partir desse envolvimento inicial com o setor e com a Reforma Sanitária, minha vida profissional e acadêmica passou a se concentrar em torno do tema da saúde e do sistema de bem-estar social, do qual o setor de saúde faz parte. Em 1997, fui buscar, no IMS um ambiente apropriado para o aprofundamento do entendimento do mesmo. Neste momento contei com um empurrão amigo muito importante de Gustavo Bretas e de Sulamis Dain, que já estavam ligados à instituição e com quem desenvolvia um trabalho para a Fundação Nacional de Saúde. Ao me candidatar para o mestrado no Instituto naquele ano, tinha a convicção que a transformação iniciada no setor de saúde brasileiro constituía uma oportunidade especial para a observação do processo de desenvolvimento tanto do Estado brasileiro, como da sua sociedade.

Uma experiência vivida em seminário sobre direitos das crianças e adolescentes realizado em Vitória, no Espírito Santo, em 1992, teve um papel especial na

aproximação com o tema da Tese. O debate central do seminário, aberto pelo professor Emir Sader, me deixou com uma pulga atrás da orelha em torno da contradição entre dois aspectos da realidade atual. Durante o seminário prevaleceu um tom fortemente pessimista em relação à capacidade do movimento social resistir à avalanche neoliberal – opinião com a qual eu concordava inteiramente à época – mas ao mesmo tempo estávamos discutindo em pleno Governo Collor de Mello a existência de novos direitos e a implantação de mecanismos de proteção social relacionados com um grupo para o qual até poucos anos atrás havia apenas um código penal – o velho Código do Menor. Como explicar tal paradoxo? Coloquei tal pergunta para Emir Sader, que abriu o seminário, sem obter qualquer resposta satisfatória. Ela continuou martelando em meus ouvidos nos anos seguintes.

Foi no IMS, ainda hoje um fértil ambiente de debate acadêmico e de formação de uma visão crítica do mundo e do país, que fui pouco a pouco percebendo que a questão do *welfare state* condensa aspectos essenciais da relação política cada dia mais complexa entre o Estado e a sociedade. Conteí para o desenvolvimento de tal percepção com diversas contribuições dos professores da casa, entre as quais destaco: as disciplinas cursadas e os longos e frutíferos debates travados com George Kornis, orientador e amigo desde o mestrado; o aprendizado em diversas disciplinas com José Luís Fiori, uma das cabeças que mais respeito no país. O primeiro ajudou a abrir meus horizontes para os direitos e mecanismos de proteção social e sua enorme influência sobre a transformação dos estados e das sociedades. O segundo ajudou a descortinar o amplo debate recente que vem sendo travado em torno da formação e do desenvolvimento do sistema mundial de estados, sua estrutura e hierarquia.

Há uma série de pessoas que contribuíram direta e indiretamente para o desenvolvimento desta tese, como Ana Cecília Faveret e Isabela Santos, que estão entre as amigas mais queridas e que ajudaram a rever o texto, ajudando a conter alguns dos muitos arroubos do mesmo. Víctor Graboís, Sandra Azevedo que não só fizeram vista grossa para meu absenteísmo nos últimos tempos no velho Bonsussa como estimularam a conclusão desta Tese. José Noronha, com quem travei animados debates no IMS e pela simpática reação à leitura prévia deste trabalho.

O apoio e a compreensão dos meus três filhos, Lud, Antônio e Jujuba e de minha mãe Regina, foram decisivos para meu equilíbrio emocional neste período, ao longo do qual contraí com eles uma dívida de atenção e carinho a ser resgatada imediatamente.

Agradeço, ainda, ao pessoal da Secretaria do IMS, Silvia, Márcia, Paulo e Marcos, além do Cid Manso pelo apoio e cobranças justas de respeito aos prazos e demais exigências relativas ao doutorado e pela compreensão com meus eventuais destemperos.

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

AARP – *American Association of Retired People*

AFDC – *Aid for Families with Dependent Children* (EUA)

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ARH – *Agences régionales de l'hospitalisation* (França)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMU – *Couverture Maladie Universelle* (França)

CPC – Centro Popular de Cultura (UNE)

CPP – *Canada Pension Plan*

CSG – *Contribution Sociale Généralisée* (França)

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DATASUS – Departamento de Informações do SUS

DHA – *District Health Authorities* (Grã-Bretanha)

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

ENEMEC – Encontro de Experiências de Medicina Comunitária

EU – *European Union*

EUA – Estados Unidos da América

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IRA – *Individual retirement account* (EUA)

IRB – Instituto de Resseguros do Brasil

ISSB – Instituto dos Seguros Sociais do Brasil

KV – *Kassernärztliche Vereinigungen* – caixas de assistência (Alemanha)

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MOPS – Movimento Popular em Saúde

NAAP – *National Association for the Advancement of Coloured People* (EUA)

NHS – *National Health System* (Grã Bretanha)

NMS – Novos Movimentos Sociais

NOB – Norma Operacional Básica (SUS)

NOGs – Leis de reestruturação do Setor de Saúde na Alemanha (1997)

NZS – *New Zealand Superannuation* (previdência social – Nova Zelândia)

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAYG – *pay-as-you-go* (sistema financiamento da previdência social baseado na repartição simples)

PCDEN – Projeto de Controle de Doenças Endêmicas no Nordeste (FUNASA/Banco Mundial)

PCMAM – Projeto de Controle da Malária na Bacia Amazônica (FUNASA/Banco Mundial)

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (Brasil)

PT – Partido dos Trabalhadores

RDS – *Remboursement de la Dette Sociale* (França)

REFORSUS - Projeto Reforço à Reorganização do SUS (Ministério da Saúde/Banco Mundial)

RMI – *Revenu Minimum de'Inclusion* (França)

SERPS – *State Earnings-Related Pension Scheme* (Grã Bretanha)

SPD – Partido Social-Democrata (Alemanha)

SUMOC – Superintendência da Moeda e Crédito

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNE – União Nacional dos Estudantes

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIGISUS - Projeto Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (Ministério da Saúde/Banco Mundial)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Apresentação	16
1.2. O objeto de trabalho e opções metodológicas	19
1.3. Objetivos e visões sobre o tema: notas	21
2. ESTADO CAPITALISTA: DA COERÇÃO À PROTEÇÃO SOCIAL	28
2.1. O Estado capitalista: desenvolvimento e tensões	33
2.1.1. As polaridades no interior dos estados nacionais e sua dinâmica	34
2.1.2. Relações interestatais	37
2.1.3. Interação das relações inter e intraestatais.....	42
2.2. O Estado sob olhares restritos.....	46
2.2.1. O liberalismo e a concepção restrita do Estado	47
2.2.2. A concepção restrita do Estado nos críticos do liberalismo	51
2.2.3. Um não alinhado e sua concepção restrita do Estado (Weber)	54
2.2.4. O neoliberalismo e a concepção restrita do Estado	55
2.3. O Estado sob olhares ampliados	58
2.3.1. Sociedades política e civil, guerra de posição e hegemonia (Gramsci).....	58
2.3.2. Autoproteção da sociedade e transformação do Estado.....	60
2.3.3. Uma ordem sui generis.....	65
2.4. Reduccionismo e Apocalipse.....	68
3. DIREITOS DE CIDADANIA E ESTADO: A GRANDE TRANSFORMAÇÃO	74
3.1. Estado e direito.....	74
3.1.1. Poder político e direito	74
3.1.2. Direitos de cidadania	78
3.1.3. O Estado e a afirmação dos direitos de cidadania	86
3.1.4. Direitos e deveres.....	90
3.2. As singularidades dos direitos sociais.....	92
3.2.1. Obrigações positivas do Estado	92
3.2.2. Caráter programático.....	95
3.2.3. Especificação crescente	96
3.2.4. Proteção: um desafio político.....	98
3.3. Direitos sociais e transformação do Estado	100
3.3.1. Ampliação ou transformação da natureza do Estado?.....	101
3.3.2. Ativistas, funcionários, e usuários.....	104
3.3.3. O movimento social se diversifica e intensifica a transformação do Estado...	107
3.3.4. Movimentos sociais e Estado - interpretações recentes	110
3.4. Estado e cidadania: um resumo da grande transformação	114
4. WELFARE STATE: O NÚCLEO DAS TENSÕES NO INTERIOR DO ESTADO CAPITALISTA	117
4.1. Definição e natureza do tema	117
4.1.1. Definição e limites	117
4.1.2. Políticas sociais e capitalismo	120

4.2. Uma nova visita às tipologias do <i>welfare state</i>	123
4.2.1. Regime liberal	126
4.2.2. Regime corporativo, ou de seguro social	129
4.2.3. Regime social-democrata	133
4.2.4. Uma palavra adicional sobre os diferentes regimes.....	135
4.3. As propostas neoliberais.....	136
4.3.1. A visão neoliberal ‘selvagem’.....	138
4.3.2. A visão neoliberal ‘civilizada’ do Banco Mundial	140
4.3.3. A agenda neoliberal para a área social - um resumo.....	145
4.4. Outras pressões sobre o <i>welfare state</i>	145
4.4.1. Mudanças econômicas.....	146
4.4.2. Mudanças demográficas.....	148
4.5. Mudanças no <i>welfare state</i>	150
4.5.1. Os tipos de mudança introduzidos.....	151
4.5.2. Mudanças no setor de saúde.....	152
4.5.3. Mudanças no setor de previdência social	159
4.5.4. Síntese das mudanças nos sistemas de welfare	169
4.6. Autoproteção da sociedade face à onda neoliberal.....	173
4.6.1. A ação ‘desde baixo’	174
4.6.2. Os arranjos político-institucionais	177
4.7. Os conflitos em torno do <i>welfare state em resumo</i>	181
5. : REFLEXÕES SOBRE A TRANSFORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	187
5.1. A transformação do Estado brasileiro em perspectiva de longo prazo	189
5.1.1. Estado periférico subalterno e cidadania restrita (1822-1930)	189
5.1.2. Desenvolvimentismo e cidadania em ampliação (1930-1964)	192
5.1.3. Interrupção e retomada da transformação (1964-1985).....	197
5.1.4. Economia neoliberal e direitos sociais nada neoliberais (1985 ...)	201
5.1.5. A transformação do Estado brasileiro em resumo	207
5.2. Singularidades do Estado brasileiro.....	212
5.2.1. Relações com o centro do sistema interestatal.....	212
5.2.2. A ‘ocidentalização’ da sociedade brasileira.....	218
5.3. A singularidade da situação brasileira em resumo	223
6. CONCLUSÕES	226
BIBLIOGRAFIA	233
APÊNDICE A -DIREITOS TRABALHISTAS E DIREITOS SOCIAIS	250
APÊNDICE B - HÁ UM REGIME JAPONÊS OU ASIÁTICO DE WELFARE?	254
APÊNDICE C - MUDANÇAS RECENTES NO <i>WELFARE STATE</i> (OCDE) - CRONOLOGIA ..	257
APÊNDICE D – BENEFICIÁRIOS DO <i>WELFARE STATE</i>	262
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	266

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Esta Tese aborda a questão do Estado e dos direitos de cidadania, particularmente dos direitos sociais e políticas a eles correspondentes, que constituem o que se convencionou tratar por Estado do bem-estar social, ou *welfare state*. Nela é analisado o processo recente de contradição entre as idéias e políticas neoliberais e o sistemas de *welfare state*, procurando verificar o impacto daquelas políticas sobre os sistemas. A Tese dá continuidade ao tema de minha dissertação de mestrado, mas de forma ampliada, buscando associar o que vem se passando no mundo, particularmente nas sociedades mais desenvolvidas, com a situação brasileira. Considero o tema do *welfare state* privilegiado para o entendimento do processo de desenvolvimento tanto do Estado, como da relação entre este e a sociedade.

Fui aos poucos formando a opinião de que é impossível compreender as transformações que vêm se processando no Estado capitalista sem levar em conta as relações que este mantém com a sociedade em torno da questão dos direitos de cidadania. Na minha dissertação de mestrado abordei o tema do ponto de vista das concepções políticas e ideológicas que prevaleceram na construção do projeto da Reforma Sanitária Brasileira. Defendi que a concepção do Estado que presidiu aquele projeto é essencialmente restrita, o que contribui para uma certa despolitização do mesmo. Nesta Tese o tema de fundo é essencialmente o mesmo, mas volto minha preocupação para as disputas que vêm se dando entre a visão neoliberal de mundo e os interesses da sociedade na manutenção e extensão dos sistemas de bem-estar social.

Defendo aqui, que a crítica profunda ao neoliberalismo e a definição de caminhos viáveis para a defesa e ampliação dos direitos de cidadania, uma das maiores e mais importantes conquistas históricas da humanidade, depende de uma análise dos fenômenos atuais mais centradas nos aspectos políticos da relação entre o Estado e a sociedade, o que por sua vez exige um afastamento crítico de grande parte de nossa herança intelectual a respeito do Estado. Na minha opinião a

concepção restrita do Estado, que é um dos aspectos mais importantes da nossa herança intelectual no campo político, tem constituído um dos maiores entraves para a compreensão do processo atual de embate entre o neoliberalismo e a sociedade em torno dos direitos sociais e da grande transformação por que vem passando o próprio Estado.

Uma preocupação subjacente a todo o trabalho está ligada à necessidade de lidar com o tema, que pertence claramente ao domínio das ciências sociais, do ponto de vista do processo histórico longo que envolve a formação e o desenvolvimento tanto do Estado capitalista, como da cidadania. Preocupa-me, ainda, o fato de que parte das análises sobre o tema no Brasil, às quais me refiro adiante, tomem em consideração, em primeiro lugar, um período histórico muito curto do processo – o que fatalmente leva a uma ênfase muito mais nos aspectos estáticos do que dinâmicos do mesmo¹ – e, em segundo, uma visão restrita do desenvolvimento do Estado capitalista em geral, e também restrita do processo específico de sua transformação no nosso país.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos principais, além da introdução e da conclusão. Como a forma de abordagem devem despertar polêmica, abro a Tese, já na introdução, com uma discussão que vai no sentido contrário ao tomado por possivelmente a maior parte da literatura brasileira sobre o tema, bem como por boa parte dos professores do IMS (ver item 1.3, a seguir). Apresento os argumentos de diversos autores logo de início para justificar a construção da argumentação que os contesta ao longo da Tese.

No segundo capítulo discuto o que considero como as principais vertentes do entendimento do processo de formação e desenvolvimento do Estado capitalista, procurando mostrar, com base numa dica encontrada em texto de Esping-Andersen (1990), que a herança intelectual que prevalece em relação ao tema dificulta a apreensão da profundidade da grande transformação que vem ocorrendo na sua natureza e funções, assim como nas relações que este mantém com a sociedade. No terceiro capítulo discuto a importância do desenvolvimento

¹ A respeito da ênfase nos aspectos estáticos presentes em análises que enfatizam o tempo presente, ou períodos curtos de tempo, é interessante ver o que diz Norbert Elias a respeito em “Envolvimento e Alienação” (1998, p. 24-48).

dos direitos de cidadania no processo de transformação dos estados e das sociedades, com ênfase na questão dos direitos sociais, de suas características específicas e de como os mesmos representam possivelmente o principal instrumento dessa transformação.

O quarto capítulo constitui um estudo crítico da literatura recente a respeito dos sistemas de bem-estar social no mundo desenvolvido, buscando captar o sentido efetivo das mudanças que vêm ocorrendo nos mesmos sob o fogo cerrado neoliberal. Defendo, com base no levantamento feito, que as mudanças que vêm ocorrendo têm menos a ver com as propostas neoliberais do que com o ajustamento dos sistemas a mudanças econômicas e demográficas que alteraram profundamente as bases que prevaleciam no momento em que tais sistemas foram formulados e implantados. Os sistemas de *welfare* vêm resistindo às pressões neoliberais por conta do seu amplo respaldo popular e da ampliação da capacidade da sociedade defender seus interesses. Sei o quanto tais afirmações são polêmicas, mas julgo ter encontrado, felizmente, amplo respaldo para as mesmas na literatura existente.

O quinto capítulo não faz parte, de certa forma, do corpo principal da Tese, constituindo-se numa reflexão em relação à situação do Estado e da sociedade brasileiros. O objetivo é propor uma rediscussão de interpretações predominantes no meio acadêmico a respeito dos mesmos. Em relação ao Estado brasileiro, defendo que o mesmo ocupa um papel singular na periferia do sistema mundial de estados e vem passando por um processo de transformação em sua relação com a sociedade que distancia suas características das existentes na maior parte dos países da periferia do sistema capitalista e as aproxima das existentes nos países que formam o centro do sistema, inclusive no que diz respeito ao *welfare state*.

Defendo, dessa forma, a idéia de que a sociedade brasileira chegou a um nível tal de complexidade, que não pode mais ser compreendida com base num ferramental analítico que tende a reduzir suas singularidades à configurações muito amplas ora denominadas por 'periferia do sistema capitalista', ora por 'realidade latino-americana', as contribuem para simplificar a análise e dificultar o aprofundamento da discussão em relação ao conteúdo, ao rumo e ao alcance do processo político e das políticas sociais.

1.2. O objeto de trabalho e opções metodológicas

Este estudo a respeito do impacto das políticas neoliberais sobre os sistemas de bem-estar ou proteção social, a que se convencionou tratar por *welfare state* está centrado no que vem ocorrendo nos países desenvolvidos. Esta tese também faz um contraponto com o que se passa no Brasil. O tema tem sido objeto de preocupação de um grande número de analistas no exterior e no Brasil em função tanto do conteúdo das propostas neoliberais em relação às políticas sociais – fortalecimento das soluções de mercado, restrição e focalização das políticas públicas de proteção social nos grupos mais pobres da população – quanto do sucesso avassalador que o neoliberalismo alcançou nos campos da economia e do trabalho.

A escolha dos sistemas de *welfare state* dos países mais desenvolvidos como foco da análise se dá por diferentes razões. A primeira delas é porque foi neles que o *welfare state* alcançou um nível de desenvolvimento maior, sendo o mesmo ainda frágil ou inexistente entre a maior parte dos países da periferia capitalista. A segunda é que foi o seu desenvolvimento nesses países que motivou os principais ataques do neoliberalismo. Tais ataques visavam tentar transferir para o mercado a maior parte dos grandes aparatos públicos ou semi-públicos que se desenvolveram em torno da política social, além de buscar melhores condições para o aumento da taxa de lucros do capital afetada seja pela regulamentação, seja pela tributação por parte do Estado, seja pela força do movimento sindical. Uma terceira é que há muito mais estudos sistematizados sobre o embate entre as políticas neoliberais e os diferentes *welfare states* nos países ricos do que nos países periféricos.

A última e mais importante razão é que considero ser mais possível estabelecer comparações entre a situação de desenvolvimento dos direitos e das políticas sociais existentes nos países ricos com a existente no Brasil, do que entre as existentes neste e nos demais países da periferia capitalista. Isto porque tanto o projeto definido em 1988, como o desenvolvimento dos sistemas de proteção social no Brasil – a despeito das imensas desigualdades sociais que permanecem – alcançaram um nível de desenvolvimento que não tem paralelo com o alcançado na grande maioria dos países periféricos, mesmo da América Latina.

Acredito, dessa forma, que o aprendizado do desenvolvimento recente do embate entre o neoliberalismo e o *welfare state* nos países ricos nos traz mais ensinamentos para compreender a situação brasileira do que a comparação entre nossa situação e a dos nossos vizinhos de continente, comparação esta muito mais comum na literatura brasileira recente. Por esta razão, o esforço de análise para o desenvolvimento da Tese, não incorporou deliberadamente os acontecimentos que vêm se dando em relação ao embate entre as idéias e as políticas neoliberais e os sistemas de proteção social nos demais países periféricos.

Basta dizer, por ora, que defendo a idéia de que há uma singularidade na realidade brasileira, que precisa ser considerada nas análises sobre o Estado brasileiro e suas políticas sociais. Esta singularidade se refere tanto à forma com que o Brasil se insere na hierarquia interestatal do sistema capitalista, quanto à complexidade alcançada por nossa sociedade. Acredito, neste sentido, que a sociedade brasileira vem desenvolvendo uma série de características próprias do tipo de processo que Gramsci denominou de 'ocidentalização' e que o levaram a conceber os conceitos de 'hegemonia' e de 'guerra de posições' para tratar da transformação política naquelas sociedades.

Em relação à posição do país na ordem internacional, considero que ela não pode ser confundida com a que prevalece na grande maioria dos estados periféricos, inclusive para os demais países latino-americanos. As razões para isto estão calcadas também na maior complexidade relativa alcançada pela sociedade brasileira, particularmente no terreno econômico. A dimensão de nossa economia, os interesses concretos de grupos econômicos brasileiros e do próprio Estado, são fatores que acabam fazendo com que este tenha de optar em seu relacionamento com os demais estados por rumos muitas vezes próprios e dissonantes com os do centro do sistema capitalista. Os motivos que me fazem pensar dessa forma em relação a esses dois temas são expostos em detalhe no Capítulo 5 desta Tese.

1.3. Objetivos e visões sobre o tema: notas

O objetivo central desta Tese é mostrar que a ofensiva neoliberal vem sendo mal sucedida em sua tentativa de desarticular as instituições dos direitos e políticas sociais no que diz respeito às sociedades mais complexas e desenvolvidas. A principal razão disto deriva, ao meu ver, da própria história do *welfare state*, que só pode ser entendida quando se procura conhecer o processo de transformação histórica de longo prazo que vem ocorrendo na relação política entre Estado e sociedade. A transformação dessa relação é fruto das lutas de classe em torno da natureza do poder e da distribuição dos frutos da riqueza.

A transformação da relação entre Estado e sociedade logrou reduzir o aspecto coercitivo, antes praticamente exclusivo da ação estatal, ampliando os fóruns de decisão e participação política e fortalecendo os aspectos relacionados com a organização de políticas e a provisão de serviços sociais para a população. Esta transformação vem se dando em função do aumento da capacidade de organização e de luta da sociedade, muito bem sintetizado por Karl Polanyi como o ‘movimento de autoproteção da sociedade’ contra as forças que pressionam pelo predomínio dos interesses do mercado sobre todos os aspectos da vida social.

Para Polanyi em “A Grande Transformação” (1998), a história recente do capitalismo é dominada por um duplo movimento que opõem dois princípios: o do liberalismo econômico e o da autoproteção da sociedade. Segundo ele, o movimento, ou princípio de autoproteção teve êxito entre o final do século XIX e o início do século XX no sentido de derrotar o princípio do liberalismo econômico através do fortalecimento de estratégias e mecanismos de democratização, de proteção social e, também, de proteção das economias nacionais, todos levados a efeito através da intervenção do Estado.

Procurou mostrar, neste sentido, que nos países centrais do sistema capitalista, o sentido da autoproteção da sociedade continua vivo e ativo no que diz respeito, em particular, aos interesses da população quanto à manutenção e ao desenvolvimento do *welfare state*. Mais do que isto, o movimento de autoproteção social naqueles países tem logrado mais vitórias do que derrotas nos últimos 20 anos contra o movimento do liberalismo econômico em relação ao *welfare state*, a

despeito da ampla vitória que este teve nos campos da economia e das relações de trabalho.

O segundo objetivo desta Tese é o de contradizer a interpretação dominante em nosso país quanto às possibilidades de se assegurar continuidade ao processo de implantação do projeto de *welfare state* definido pela Constituição brasileira de 1988. A interpretação dominante é francamente pessimista em relação à capacidade da sociedade brasileira se defender da ofensiva neoliberal no terreno dos direitos e das políticas sociais. Boa parte dessas interpretações parecem extrair seus argumentos do estudo de duas ordens de fenômenos: a) a correlação de forças no plano internacional, que marcada pelo aparente sucesso do movimento de retomada da hegemonia norte-americana²; b) a situação econômica mundial dominada pela ascensão do neoliberalismo e das vitórias deste quanto à desregulação dos mercados e à flexibilização das relações de trabalho.

Uma descrença na capacidade de mobilização e de resposta da sociedade à ofensiva neoliberal parece inerente a esse pessimismo. É como se o neoliberalismo agisse praticamente só na arena política, como se fosse uma força com ampla liberdade de movimentos, que atuasse sem resistências significativas. Segundo Maria da Glória Gohn, este tipo de visão foi especialmente forte no movimento social brasileiro:

“No decorrer dos anos 80 os movimentos sociais no Brasil passaram, no plano da atuação concreta e no plano das análises deles feitas, da fase do otimismo para a perplexidade e, depois, para a descrença ... Acrescente-se a este cenário a decepção da sociedade civil com a política, tanto com a praticada pelas elites dirigentes como com aquela praticada pelos partidos políticos” (2000, p. 284-285)

² O conceito de retomada da hegemonia norte-americana foi levantado inicialmente por Maria da Conceição Tavares, em artigo escrito em 1985 (ver Fiori, 2001 c, p. 12), ver também Tavares (1997 a e b). Imanuel Wallerstein tem opinião diametralmente oposta, defendendo a idéia de que a hegemonia dos EUA continua em lento e inexorável declínio e que este processo se acelerou depois do 11 de setembro (2002 a, p. 9).

O pessimismo no meio acadêmico brasileiro em relação às políticas sociais e à relação entre o movimento social e o Estado em função das pressões neoliberais é claro na posição externada, por exemplo, por Emir Sader:

“... o caráter mínimo do Estado só está presente na deterioração das políticas sociais, no caráter de maiores geradores de desemprego que esses Estados assumem, no congelamento dos salários dos funcionários públicos, no enfraquecimento generalizado da educação pública, da saúde pública, etc. Por isso falamos de Estado mini-max: máximo para o capital, mínimo para o trabalho” (1999, p. 126).

O mesmo pessimismo em relação à capacidade de resistência da sociedade e das políticas sociais ao neoliberalismo é claro também em José Luís Fiori, como se pode ver no trecho abaixo:

“... tenho hoje uma visão extremamente pessimista sobre ... o futuro das nossas políticas sociais. A menos que se constitua no Brasil uma oposição muito resistente e imaginativa, ainda invisível no nosso país, o mais provável, no meu entender, é que, por um longo tempo, neste nosso Brasil, as políticas públicas se transformem numa espécie caricatural de um novo tipo de pastoral social” (1996, p. 30).

Outros autores chegaram mesmo a enxergar um desmonte das políticas sociais no país. Laura Tavares Soares, por exemplo, diz o seguinte a respeito do impacto do neoliberalismo sobre as políticas sociais brasileiras:

“... o desmonte simultâneo de políticas sociais frágeis (como alguns programas de assistência social) e de políticas mais estruturadas, algumas inclusive a caminho de mudanças em direção a uma maior universalização e justiça social (como, por exemplo, a Seguridade Social no Brasil – especialmente o seu Sistema Único de Saúde (SUS), o único com acesso universal na América Latina³) (2001, p. 32).”

Eduardo Levcovitz, embora tenha uma visão mais otimista em relação ao que ocorreu nos países mais ricos, também é muito pessimista quanto ao que se passa no Brasil, como se pode ver no seguinte trecho de sua tese de doutoramento:

³ A autora parece ter esquecido dos sistemas de saúde de Cuba e da Costa Rica, que também são públicos e de acesso universal.

“... a análise das experiências dos países capitalistas avançados ressalta que foram preservadas certas instituições de política social ...”

“Entretanto, isso não foi o que ocorreu na América Latina e, em particular, no Brasil. **Aqui as repercussões de todas as transformações foram duplamente agravadas** [grifos meus], tanto pela crise econômica recessiva interna e pela perversidade da crise social, como pela precariedade da estrutura institucional/assistencial ...”
(1997, p. 203).

Como se pode ver, todos os autores acima mencionados comungam de um mesmo pessimismo quase apocalíptico em relação à possibilidade de manutenção e desenvolvimento das políticas sociais. José Luís Fiori, Laura Tavares Soares e Levcovitz referem-se especificamente à situação brasileira, num tom de enorme desalento em relação às políticas sociais, chamando a atenção seja para sua falta de futuro (Fiori), para um desmonte em curso, ou já efetuado (Tavares Soares) e para efeitos negativos ‘duplamente agravados’ sobre as mesmas (Levcovitz). Este último autor ainda explicita no trecho citado uma identidade entre a situação brasileira e a da América Latina, dando a entender que nossa situação seria ainda pior do que as dos nossos vizinhos. Fiori e Tavares Soares, também comungam do mesmo pensamento em relação à semelhança entre a situação brasileira e a do restante da América Latina, apesar dos trechos acima citados não o demonstrarem⁴.

É interessante fazer um contraponto deste pessimismo com a visão de autores situados em um espectro ideológico oposto aos dos acima citados. Alguns dos principais opositores das conquistas sociais, autores neoliberais como Francis Fukuyama e Kenichi Ohmae, cujos textos que cantavam a vitória neoliberal no início dos anos 90 adotavam um tom ao mesmo tempo triunfalista e apocalíptico, como o fim da história e o fim do Estado. O primeiro autor defende que o Estado liberal constituía o ápice do desenvolvimento da civilização, correspondendo, portanto, ao fim da história. O segundo glorificava a “globalização” e o

⁴ No capítulo 5, volto a mencionar as idéias de Fiori que deixam clara sua visão a respeito dessa semelhança. Quanto à Laura Tavares, os próprios títulos, assim como o conteúdo de dois livros seus publicados há poucos anos sobre o tema deixam mais do que clara sua concordância com este tipo de visão (ver bibliografia).

‘enfraquecimento’ do Estado nacional. Ambos os autores enalteciam o que acreditava ser o triunfo definitivo tanto do capitalismo liberal, como de sua forma de dominação política, o Estado liberal e de sua ideologia, o neoliberalismo, assim como o predomínio final do Ocidente sobre o resto do mundo.

O argumento finalístico, ou apocalíptico de Fukuyama é de que teria ocorrido “a imperturbável vitória do liberalismo econômico e político [o que significaria] não apenas o fim da Guerra Fria, ou a consumação de um determinado período da história, mas o fim da história como tal: isto é o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como forma final do governo humano” (apud Anderson, 1992, p. 82). Fukuyama comemorava o que acreditava ser o fim do socialismo e das idéias de igualdades, simbolizadas pelo fim da URSS e dos regimes socialistas no Leste europeu. Seu vaticínio encontrava eco até entre os opositores ideológicos do capitalismo e do liberalismo, em função do sentimento de derrota e de desencanto que se desenvolveu a partir de 1989.

O argumento finalístico de Ohmae diz respeito ao que ele supõe ser a superação do Estado nacional em função da chamada globalização. Para ele “... num mundo sem fronteiras o interesse nacional tradicional – que se tornou um pouco mais do que um disfarce para o subsídio e o protecionismo – não tem mais lugar relevante” (apud Fiori, 1997, p. 133). O fim do Estado nacional para Ohmae representaria a liberdade final para o capital, inclusive de peias e pesos mortos do tipo das políticas do *welfare state*. Se os estados nacionais se tornaram irrelevantes e é no interior deles que se dão as pressões da sociedade para limitar o poder e os espaços do capital e as demandas por medidas de proteção social, o estado do bem-estar também teriam perdido seu sentido de ser e seus fundamentos políticos.

Curiosamente este tipo de tese conseguiu eco até mesmo entre ferrenhos opositores do pensamento liberal, Imanuel Wallerstein, por exemplo, também interpreta a situação atual em relação ao Estado nacional num rumo um tanto parecido, para ele estaria ocorrendo uma “inversão da tendência do poder estatal” que, ao contrário do que vinha ocorrendo nos últimos 400 anos, estaria se enfraquecendo no momento atual. Isto se daria, entre outras razões, pela impossibilidade de fazer face às demandas colocadas pela democratização do

mundo – inclusive pelo *welfare state* – e pela crise ecológica. Ele vê um grande desencanto das sociedades em relação aos estados nacionais e acredita estarem brotando “grupos não-Estado em toda parte” (2002 a, p. 64-65). Wallerstein vem ultimamente escrevendo sobre a iminência de uma crise final do capitalismo e do seu sistema de poder mundial, tal crise estaria clamando por um novo tipo de ordem mundial, cujos contornos não estão claros em nenhum dos seus textos recentes.

Considero que este tipo de raciocínio apocalíptico presente tanto na vertente liberal, como entre seus opositores, revela uma concepção equivocada do estágio atual de desenvolvimento do Estado e de suas relações com a sociedade. Ao contrário do esgotamento do Estado nacional e de um enfraquecimento do *welfare state* e de um desencanto da sociedade em relação aos mesmos, se o momento atual for examinado a partir de um referencial menos restrito pode-se perceber, na verdade, um aumento das lutas políticas no seio do Estado e até uma multiplicação dos direitos de cidadania, que implicam em novas regras definidas pelo poder estatal sobre o capital e sua liberdade – como é o caso do direito ambiental que não cessa de se desenvolver em toda a parte.

Em relação ao Estado do bem-estar social, ao contrário de um desmonte do mesmo, está se dando um acirramento da luta social em torno não só de sua manutenção, mas de sua expansão. O cenário em relação ao *welfare state* inclui mudanças em termos de sua estrutura e dos benefícios distribuídos a diferentes grupos sociais, mas tais mudanças não vêm se pautando principalmente pela agenda neoliberal. Aliás, como vai ser mostrado no Capítulo 4, o neoliberalismo conquistou muito poucas vitórias em relação à redução das políticas sociais.

Considero indispensável a adoção de um referencial mais ampliado de análise para que se possa entender as mudanças em curso no mundo do *welfare state*. Isto é particularmente verdade quando nos voltamos para a realidade brasileira, como já abordei no item 1.1, acima. O tipo de visão que tem prevalecido na interpretação do presente e do futuro das políticas sociais em nosso país vem destoando da realidade, seja do ponto de vista do processo em curso, seja do ponto de vista da organização da sociedade, ou ainda dos números relativos à situação social. Ao contrário de um desmonte das políticas, como apontado por alguns analistas, como os já mencionados, tem ocorrido o prosseguimento e o

aprofundamento das mesmas. Ao contrário de uma desmobilização da sociedade civil, como vêm outros, esta tem mostrado um grande vigor e capacidade crescente de influência sobre as decisões do Estado. Ao contrário de uma piora generalizada dos indicadores sociais, tem havido uma melhora dos mesmos em vários campos, como é claramente o caso da saúde e da educação.

Esta tese assume uma posição clara de contestação tanto do pessimismo em voga, quanto de uma certa simplificação que vêm tomando conta de boa parte das análises sobre as condições de manutenção e desenvolvimento de nossas políticas sociais. Trata-se de um trabalho polêmico, cuja leitura e discussão não devem navegar em águas exatamente tranquilas, mas são os ossos do ofício.

2. ESTADO CAPITALISTA: DA COERÇÃO À PROTEÇÃO SOCIAL

Neste Capítulo é discutida a necessidade de utilização de um referencial analítico que permita tratar as transformações que o Estado capitalista foi passando ao longo do seu processo de desenvolvimento. O estudo do desenvolvimento do Estado capitalista foi tradicionalmente marcado, como se verá a seguir, por uma herança intelectual que tende a condicionar as análises a um marco restrito, centrado de um lado nos aspectos relacionados com as disputas entre os diferentes estados nacionais e, de outro, nos aspectos relacionados à coerção interna exercida sobre as classes dominadas, que compõem o “andar de baixo” da sociedade capitalista. Acontece, que ao longo do tempo, o Estado capitalista foi assumindo novas funções, que o distanciaram muito de sua origem, tais funções estão ligadas ao alargamento dos espaços de participação política da população e ao reconhecimento de direitos de cidadania e a execução de políticas públicas correspondentes.

Tais funções novas se desenvolveram a partir de um longo processo de lutas e negociação, em que o Estado foi gradualmente substituindo as meras imposição de cima para baixo da força e extorsão de recursos da população, por um enorme aparato político que visa estabelecer condições de legitimidade para o poder e assegurar a prestação de serviços para a população. Este processo de transformação do Estado se acelerou a partir do último quartel do século XIX e está por trás da grande resistência que as políticas sociais vêm apresentando contra as pressões políticas neoliberais.

Em relação a este processo, a discussão a seguir procura abordar se seu significado é apenas de uma ampliação ou de uma transformação efetiva do Estado, no sentido dialético, ou seja de uma mudança de qualidade da natureza do mesmo. A utilização de um referencial teórico restrito em relação ao Estado, limita o entendimento do processo histórico de transformação do Estado e dificulta a apreensão plena dos resultados efetivos do conflito que vem sendo travado entre o neoliberalismo e as sociedades em torno do Estado do bem-estar social, como se mostrará a seguir. Dois conjuntos de eventos históricos recentes

distintos, mas interligados forneceram os insumos principais para as análises sobre o desenvolvimento recente do Estado capitalista.

O primeiro desses eventos foi a emergência do neoliberalismo ao poder na Grã-Bretanha e nos EUA, na passagem dos anos 70 para os anos 80 do século XX, com sua pregação em favor da redução do Estado e do fortalecimento do mercado teve diversas conseqüências sobre a economia, a sociedade, o papel dos estados nacionais e sobre a visão que se tem dos mesmos. No terreno da economia tais conseqüências foram certamente concretas e nítidas, com um amplo e quase generalizado processo de privatização de ativos estatais, a desregulamentação de diversos mercados e a liberalização do mercado financeiro, em particular, em praticamente todo o mundo, inclusive em alguns estados nacionais que ainda se dizem socialistas.

Na área social houve certamente um aumento da flexibilização das relações de trabalho e das taxas de desemprego, que contribuíram para maior desigualdade social, inclusive no interior dos países mais desenvolvidos. As investidas de cunho neoliberal sobre o *welfare state*, tema desta Tese, não tiveram um efeito tão nítido, contudo, apesar de algumas análises mais apocalípticas a respeito, feitas tanto por defensores como por opositores do neoliberalismo, como se viu na Introdução.

A razão pela qual analistas situados em posições tão díspares chegaram a conclusões tão próximas parece residir em grande parte na compreensão da natureza do Estado capitalista atual e, particularmente, da relação existente entre este e a sociedade. Por essa razão, procura-se discutir a natureza do Estado e de sua relação com a sociedade neste primeiro capítulo.

O segundo evento foi o desmonte do Estado soviético e do bloco socialista europeu entre 1989 e 1990. O desmonte do socialismo no Leste europeu pareceu coroar com uma vitória plena os 10 anos da estratégia neoliberal, que serviu como instrumento de reação à crise da hegemonia norte-americana, adotado pelos governos dos EUA e de seu principal aliado, a Grã-Bretanha. A partir daquele momento, pareciam superados os tumultuados eventos dos anos 70, nos quais a hegemonia norte-americana se viu ameaçada.

Não é a toa que datam daquela época os principais escritos que comemoram essa vitória e pretenderam congelar o processo histórico a partir daí. Fukuyama publicou “*The end of History*”, em 1989, e “*The end of History and the last man*”, em 1992. Ohmae lançou “*The Borderless World*”, em 1990, “*The Rise of the Region State*”, em 1993 e “*The End of the Nation State*”, em 1996. O discurso da ‘globalização’ acompanhou, e de certa forma apoiou, a ascensão do neoliberalismo, construindo-se toda uma visão ideológica a respeito tanto das relações econômicas internacionais, quanto da relação entre os Estados e a respeito do próprio papel do Estado nacional⁵. Tal visão vem servindo de apoio para a defesa da redução do papel do Estado no meio econômico e do fortalecimento das forças de mercado – idéias centrais da ideologia liberal – e também para a justificativa para as tentativas de redução do papel do Estado em outro terreno: o das políticas sociais.

O *welfare state* passou a ser alvo de diversas críticas e propostas de mudanças de cunho minimalista, oriundas de diversos autores de ideologia neoliberal, como Hayek e Murray, e de instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Para os neoliberais tratava-se de um vilão a ser derrotado, dominado. Para alguns dos seus opositores, o Estado do Bem-estar social parecera entrar em crise irremediável em função das pressões neoliberais, transformando-se num verdadeiro paciente sem possibilidades terapêuticas.

Predominou, desta forma, durante um bom tempo, tanto entre os adeptos do neoliberalismo, quanto dos seus críticos uma certa visão apocalíptica, cujo tom foi adiantado na Introdução. De acordo com a visão dos defensores da ideologia neoliberal, havia urgência no abandono das políticas sociais de cunho universalizante, às quais já não teriam espaço e sentido no mundo globalizado e constituiriam um entrave ao desenvolvimento da economia e do próprio bem-estar das populações.

Numa primeira fase das análises a respeito do *welfare state*, este entrara em crise, causada pelos ataques dos neoliberais e as políticas sociais foram ou estavam sendo desmontadas. Alguns autores como Ramesh Mishra, por

⁵ Ver a este respeito: Hirst e Thompson (1998).

exemplo, consideram que a 'globalização' teria enfraquecido a capacidade dos Estados nacionais manterem políticas de pleno emprego e de crescimento econômico, reduzido os gastos sociais e criado um ambiente ideológico pouco favorável às políticas sociais (Palier e Sykes, 2001, pp. 4 e 5).

Entre os autores brasileiros que interpretaram dessa forma os efeitos do neoliberalismo sobre as políticas sociais, pode-se citar novamente Laura Tavares Soares:

“... no interior dos países centrais também houve uma distribuição desigual dos custos sociais: ... a distribuição pessoal da renda piorou com o aumento da dispersão salarial; houve ampliação dos autônomos com rendimentos desiguais e o surgimento de uma 'casta' *yuppie* de rentistas; foram gerados bolsões de pobreza, sobretudo nos EUA e na Inglaterra; e **foram desmontados os mecanismos compensatórios do welfare state** [grifos meus] ... (2000, p. 19)”

“No que tange às **políticas sociais** [grifos no original], onde já havia um Estado de Bem-estar Social estruturado, ... as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto por parte da burocracia de Estado quanto por parte das populações-alvo. Isto não deve ser confundido, no entanto, com o fato de que o caráter recessivo das políticas de ajuste econômico provocou, em quase todos os casos, **cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões do serviço público** [grifos no original] (op. cit., p. 20)”.

John Clarke atribui a essas análises um certo reducionismo econômico e defende que se procure ampliar a análise para além dos fatores econômicos, de forma a se poder dar conta da complexa diferenciação que as sociedades capitalistas vêm passando:

[...] any adequate view of welfare states must treat seriously their role in the reproduction of complexly differentiated populations. ... this focus on income transfers is the social policy mirror image of the economic reductionism visible in many contemporary analyses of globalisation. ... Unfortunately, a political economy perspective rarely pursues such dimensions of social differentiation (2001, p. 28).

I am suggesting ... that social policy analysis needs to be attentive to how social welfare articulates differences into a complex ensemble ...

Citizenship [...] is a complex figure because it condenses (in each national formation) this complexity of relations and because it is traversed by the struggles over them (op. cit., p. 29).

O aumento da complexidade das sociedades capitalistas, mencionada por Clarke, sobretudo das mais avançadas, localizadas no centro do sistema e das relações entre elas e seus estados nacionais constitui uma das preocupações centrais desta Tese e será tratada com maior detalhe nos capítulos 3 e 4. Este tipo de visão tem dado suporte a uma segunda fase das análises sobre o *welfare state*, iniciada em torno de 1995, que é francamente mais otimista em relação a capacidade das sociedades e das políticas sociais resistirem à ofensiva neoliberal e que constitui a base para a argumentação desenvolvida no capítulo 4 desta Tese.

Considero que o desenvolvimento e a diversificação dos direitos de cidadania alteraram profunda e definitivamente o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade. As políticas e os desejos dos que ocupam o andar de cima, situados no interior e no entorno imediato do aparelho estatal já não podem mais ser impostos de cima para baixo com facilidade em todos os terrenos da luta política, pois os que se situam no andar de baixo ganharam força, espaço político e capacidade de autodefesa.

A esse respeito, Boaventura de Sousa Santos aponta uma contradição entre o aparente enfraquecimento, a partir dos anos 80 do século XX, do *welfare state* e do agravamento da questão social – aumento da pobreza e da desigualdade – e o fato de ter sido no mesmo período em que a “participação social e política dos cidadãos e dos grupos sociais” mais teria crescido. Segundo ele, “o mínimo que se pode dizer é que na década de oitenta se reabilitou de maneira surpreendente e mesmo brilhante. Foi a década dos movimentos sociais e da democracia...” (1997, pp. 17-18).

A análise dos efeitos das políticas neoliberais, ou da chamada globalização sobre as políticas sociais, exige, portanto, que se procure articular um entendimento mais amplo a respeito do Estado capitalista e de suas relações com a sociedade.

É necessário concordar com Esping-Andersen⁶ a respeito de nossa herança intelectual a respeito do Estado:

“Our theoretical heritage emerged in an epoch in which the state was visible primarily in its capacity to conduct war and police the populace. This was also an epoch in which social and economic progress, liberty and modernity were associated with the dismantling of the absolutist interventionist, and authoritarian state. It is therefore perfectly reasonable that the leading theoretical paradigms of our discipline saw little relevance of the state in their analysis of economic development” (1990, p. 222).

O mesmo autor chama a atenção para a necessidade de se considerar fundamentalmente os aspectos políticos quando se analisa as políticas sociais e para a forma como tal consideração pode mudar as conclusões da análise:

“... the welfare state is the child of politics and so, also, will be its future. It is indeed, when we bring in the political dimension that we are most inclined to conclude that the welfare state is here to stay” (1996, p. 265).

A argumentação acima parece suficiente para introduzir o tema deste capítulo. A hipótese que orienta este capítulo é portanto de que o Estado capitalista vem sofrendo um profundo processo de transformação, o qual precisa ser compreendido para que se possa analisar corretamente o que vem acontecendo com o mesmo e com a sua relação com a sociedade. O conteúdo deste processo é o tema dos demais itens deste Capítulo.

2.1. O Estado capitalista: desenvolvimento e tensões

Norbert Elias faz uma importante advertência a respeito da forma de abordagem do processo de formação e o desenvolvimento do Estado capitalista e das tensões a ele inerentes:

“... a compreensão de uma formação desse tipo requer uma ponte para um nível ainda pouco conhecido da realidade: o nível das regularidades

⁶ Esping-Andersen é atualmente um dos mais profícuos, lúcidos e citados analistas a respeito do *Welfare State*.

iminentes aos relacionamentos sociais, o campo da dinâmica das relações” (1993, p. 140).

Elias está se refere à necessidade de se considerar o conjunto das relações sociais, econômicas e políticas e seu entrelaçamento, que estão presentes no processo de formação do Estado. Tal processo se dá, segundo ele, simultaneamente em duas frentes: no interior e no exterior dos estados, sendo que os diferentes processos dessas frentes estão interligados:

“... temos a tarefa de estudar os processos constitutivos da configuração humana **dentro** de uma das unidades [estados] que conferem à autoridade central – ... – um poder e durabilidade especiais ... Na realidade histórica, esses dois processos – mudanças de poder entre classes **dentro** de uma mesma unidade, e deslocamentos no sistema de tensões **entre** [grifos no original] unidades diferentes – constantemente se entrelaçam” (op. cit., p. 144).

De acordo com Elias, portanto, duas dimensões diferentes requerem a atenção no estudo do Estado: as relações intraestatais, aquelas que se dão no interior dos diferentes estados nacionais e suas respectivas sociedades e as relações interestatais, as que se dão entre os diferentes estados, no seio do sistema de poder entre os diferentes estados nacionais. Ambas as dimensões são dominadas por conflitos políticos próprios, os quais se entrelaçam, ou interagem ao longo da história. Neste item são abordadas essas dimensões e a interação entre elas.

2.1.1. As polaridades no interior dos estados nacionais e sua dinâmica

Há duas ordens principais de polaridades no interior dos estados nacionais. Em primeiro lugar devem ser mencionadas as polaridades de interesses existentes entre o centro do sistema de poder estatal e aqueles situados na periferia do mesmo, que assumem na maioria das vezes a forma de conflitos regionais. O segundo tipo de polaridade é o que opõe os interesses das classes dominadas, aquelas que ocupam o “andar de baixo” da estrutura social, e as classes que controlam o poder do Estado, que assume geralmente a forma de conflito entre o Estado e a sociedade.

O processo de formação e desenvolvimento do Estado nacional moderno, quando se considera sua dinâmica interna, foi marcado inicialmente pelo primeiro tipo das polaridades de poder mencionadas, ou seja o conflito entre seu centro e sua periferia. Embora esse tipo de conflito venha desempenhando um papel relativamente menos importante, quando comparado às tensões entre o Estado e a sociedade, ele ainda guarda uma importância relativamente grande em alguns estados nacionais e regiões do mundo. No Brasil, em particular, as tensões entre centro e periferia acabaram resultando num complexo arranjo político que explicam em grande parte a manutenção tanto da importância política de alguns interesses oligárquicos regionais, quanto da enorme desigualdade social vigente.

Na Europa, onde o processo de formação do Estado moderno teve início, o conflito se dava entre os reis e a nobreza feudal, na maioria dos casos, na medida em que os primeiros lutavam para submeter pela força a segunda aos seus interesses. Ainda para ficarmos no exemplo europeu, pode-se dizer que este processo retornou atualmente numa escala muito maior do que o que ocorreu a partir dos séculos XIV e XV, quando os Estados absolutistas se formavam. No momento atual, a evolução da União Européia significa a tentativa de se reunir o conjunto das unidades estatais que se formaram ao longo de seis séculos num único grande Estado, sob a liderança dos interesses situados na Alemanha e na França, que disputam entre si para formar o novo centro de poder europeu e já esboçam um acirramento da disputa com os Estados Unidos pelo poder no plano mundial.

Nas Américas, o processo de formação dos estados nacionais também se deu através de um longo choque entre interesses situados no centro e na periferia de cada um desses estados, com maior ou menor sucesso. Nos EUA e no Brasil a estruturação do federalismo permitiu a manutenção do território inicial e até a sua expansão para além das fronteiras originais, enquanto a América de origem espanhola não conseguiu manter sua unidade. A afirmação do interesse do centro sobre a periferia, seja nos EUA, seja no Brasil, apesar de ter ocorrido de forma mais rápida do que se deu na Europa, também levou mais de um século e demandou conflitos políticos até armados por vezes, como foi o caso da Guerra de Secessão norte-americana e dos diversos conflitos políticos regionais

brasileiros que vão da Guerra dos Emboabas, no início do século XVIII, até a Revolução Constitucionalista dos paulistas, em 1932.

A forma de organização do poder, ou a forma de governo, federalista ou unitária que vieram a tomar os diferentes estados nacionais decorre exatamente da importância do conflito regional em cada um deles e da capacidade, ou habilidade do centro impor seu poder e vontade sobre a periferia. Os estados federativos são, em geral, aqueles onde o centro encontrou mais obstáculos e dificuldade para impor sua vontade, tendo de recorrer a uma forma de acordo, ou pacto, em que os interesses da periferia puderam reter parte do poder político. O pacto federativo não elimina as tensões entre centro e periferia, apenas define regras mais estáveis para as mesmas. Mesmo entre os estados unitários, entretanto, permanece a tensão entre centro e periferia.

O fato do centro ter imposto à periferia seu poder e vontade ao longo dos séculos, não suprimiu os interesses regionais, nem seus conflitos com o centro. Mesmo na Europa atual que busca novo e sem precedentes processo de centralização do poder, reunindo dezenas de estados nacionais, permanecem conflitos no interior destes de velhas e, às vezes, diminutas periferias contra os velhos centros estatais de poder, muitas vezes de forma violenta, como se dá entre os bascos e espanhóis.

O tipo de conflito intraestatal que vem ganhando força ultimamente, entretanto, é, sem dúvida, o que se dá entre os que estão situados na parte “de baixo” da hierarquia de poder – para utilizar a expressão de Elias – em relação aos que detém o poder do Estado. Trata-se do conflito entre as classes dominadas e as classes dominantes, ou seja a luta de classes, cujo teatro essencial de operações é a disputa em torno do poder de Estado. Este tipo de conflito é historicamente aquele mais importante do ponto de vista das relações entre o Estado e a sociedade e vem moldando o processo de transformação do Estado.

É a luta de classes que tem promovido a transformação do Estado ao longo dos séculos, em dois sentidos diferentes: a expansão das funções originais do Estado; e a ampliação dos mecanismos e instrumentos de decisão política. Charles Tilly (1996) mostra como as funções do Estado, inicialmente ligadas apenas ao exercício e ao monopólio da força física e à cobrança e administração de recursos fiscais, as quais vieram gradualmente se expandindo para abarcar, além daquelas

funções originais, numa imensa máquina pública encarregada da administração da Justiça, em primeiro lugar, depois de atividades econômicas e sociais que provêm uma gama cada vez mais variada de políticas e serviços sociais como a educação, a saúde, a previdência e outros, que correspondem ao *welfare state*.

Esta transformação vem se dando desde o século XVII, através de movimentos revolucionários de cunho violento ou pacífico, que forçaram o Estado a se afastar da configuração original e estreita do período do absolutismo, centrada basicamente em torno dos mecanismos de coerção, para vir se transformando no aparato extremamente complexo e abrangente dos dias de hoje, em que os mecanismos de proteção social vêm gradualmente assumindo o papel central.

Este processo histórico de transformação do Estado se deu em três grandes ondas históricas sucessivas, de acordo com as formulações de T. H. Marshall e Norberto Bobbio, através das quais a sociedade vem forçando o Estado a reconhecer primeiro seus direitos civis, depois seus direitos políticos e finalmente seus direitos sociais. Fala-se hoje de uma quarta onda ou geração de direitos, que é a da imposição dos direitos das gerações futuras – como o direito ambiental, por exemplo –, cujo desenvolvimento encontra-se em processo nos nossos dias, e que ocorre em paralelo e de forma interpenetrada com a continuidade das lutas pela manutenção e aprofundamento dos direitos de cidadania.

2.1.2. Relações interestatais

Nesta dimensão predominam os conflitos em torno do estabelecimento de relações de controle sobre o poder militar e sobre os recursos econômicos que permitem a uma nação, ou um grupo de nações estabelecerem e manterem a hegemonia sobre todo um sistema interestatal regional ou mundial. As análises recentes a respeito da formação de um sistema interestatal mundial, ao longo do desenvolvimento capitalista, e de seus conflitos derivam principalmente de Imanuel Wallerstein que chama tal sistema de '*world modern system*' (sistema mundial moderno) tema central de "*The Modern World System*", escrito em 1974.

O conceito de Wallerstein deve muito às investigações de Fernand Braudel a respeito da trajetória longa (de *longue durée*) do capitalismo, pela qual as

primeiras economias-mundo européias foram estendendo gradualmente seu poder e influência pela maior parte do planeta. Cada uma delas organizada a partir de um centro comercial e financeiro, inicialmente uma cidade – como foram as cidades-estado italianas e depois Amsterdam – que reúne o que há de mais avançado do ponto de vista da cultura, da técnica e da ordem política. Mais tarde Londres assumiu este papel, sendo sucedida mais recentemente por Nova Iorque. O centro é circundado por suas respectivas áreas secundárias, onde há subcentros intermediários de poder e finalmente por uma vasta periferia atrasada, geralmente explorada pelo centro e pelos subcentros secundários. A economia-mundo está diretamente ligada à existência do Estado:

“... no centro da economia-mundo aloja-se sempre, forte, agressivo, privilegiado, um Estado fora de série, dinâmico, ao mesmo tempo temido e admirado. Já é o caso de Veneza no século XV; da Holanda no século XVII; da Inglaterra no século XVIII e mais ainda no século XIX; dos Estados Unidos atualmente” (Braudel, 1998, p. 40)

Esta sucessão de economias-mundo capitalistas e seus respectivos estados pode ser estudada a partir da periodização estabelecida por Braudel e detalhada por Giovanni Arrighi (1996), que procura dar conta da articulação entre os ciclos sistêmicos de acumulação de capital. Segundo o esquema de Arrighi, que utiliza a fórmula geral de Karl Marx para o capital (D-M-D'), os ciclos de acumulação do capital compreendem basicamente duas fases, uma de expansão material (DM) e outra de expansão financeira (MD'). Segundo sua interpretação, estaríamos vivendo, no momento atual, uma fase de acumulação financeira, a qual se caracteriza pela tendência do capital em se refugiar ou retornar a formas mais flexíveis ou “líquidas” de investimento.

Este tipo de fase de acumulação financeira corresponderia a grandes períodos de mudança na economia e política mundiais, em que se esgotariam os ciclos sistêmicos de acumulação do capital. O trecho a seguir sintetiza sua opinião sobre os ciclos sistêmicos e sobre a natureza básica do capitalismo, de inspiração braudeliana:

“...quatro ciclos sistêmicos de acumulação ...: um ciclo genovês, do século XV ao início do século XVII; um ciclo britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do século XX; e um ciclo norte-

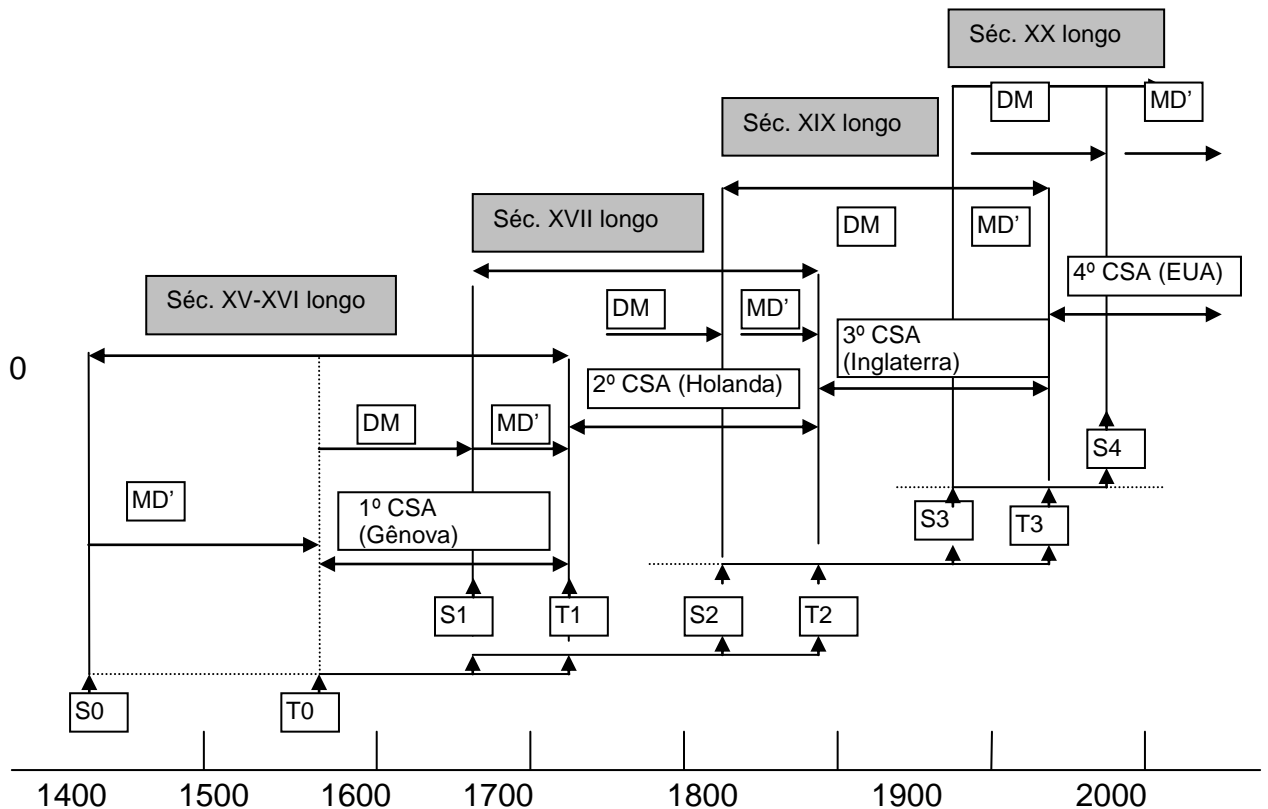
americano, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira” (1996, p. 6).

A evolução dos ciclos sistêmicos de acumulação de capital com suas respectivas potências hegemônicas, segundo o esquema de Arrighi, é representada na figura a seguir.

As notas abaixo explicam melhor o esquema de Arrighi:

- cada ciclo sistêmico de acumulação (CSA) corresponde à hegemonia de uma potência capitalista sobre o sistema econômico capitalista;
- houve quatro CSAs, o atual (norte-americano) é o quarto deles;

Figura 1 - Ciclos Sistêmicos de Acumulação do Capital (esquema)



Fonte: Arrighi, 1996, p. 219.

- cada CSA é caracterizado por duas fases: uma de expansão material (DM) e outra de expansão financeira (MD'), segundo a fórmula geral de Marx para o capital (DMD');

- cada período de expansão financeira (MD') dos ciclos tem início numa crise financeira “sinalizadora” (Sn) e finaliza com uma crise “terminal” (Tn);

Há críticas importantes ao esquema de Arrighi. José Carlos Souza Braga (1997, p. 145-242), por exemplo, chama a atenção para a importância de se procurar aprender as especificidades da atual expansão financeira, argumentando que não se deve reduzir a questão a uma mera repetição de outros períodos semelhantes que aconteceram no passado. Apesar desta crítica, considero que o modelo apresenta uma boa periodização do desenvolvimento do capitalismo e facilita a análise da relação entre os conflitos interestatais e o processo de acumulação de capital.

A evolução do processo de acumulação de capital é cíclica, segundo Arrighi, influenciando fortemente os conflitos interestatais em torno da hegemonia do sistema. Na primeira fase do ciclo, de expansão material, corresponde ao momento de fortalecimento e crescimento do poder da potência hegemônica, a fase seguinte, de expansão financeira, corresponde ao enfraquecimento do poder da potência hegemônica e, conseqüentemente, ao acirramento dos conflitos interestatais. Segundo este esquema, estaríamos vivendo a Segunda fase do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano. Os sinais tanto no campo econômico – baixo crescimento e constantes e crescentes crises financeiras – como no campo político – acirramento das tensões entre os EUA e Europa, além do crescente papel da China, parecem dar razão a Arrighi, só o desenrolar do processo poderá dizer, entretanto, se ele tem razão ou não.

A partir de um certo ponto, os conflitos interestatais resultaram no estabelecimento de regras para o funcionamento do sistema mundial de estados, regras estabelecidas entre o Estado hegemônico e os demais estados situados no centro ou próximos do centro imediato do sistema. Tais regras regem não só a relação entre os estados, mas também o padrão de acumulação vigente em cada período.

As primeiras regras deste tipo surgiram com o Tratado de Westphalia, em 1648, estabelecido durante o período da hegemonia holandesa, que a disputa entre os estados. Westphalia foi seguido pelo Acordo de Viena, de 1814-1815, pela Paz de

Versalhes, de 1919, e finalmente pelas Conferências de Bretton Woods, Yalta e São Francisco, 1944-1945 - as quais resultaram na criação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e das Nações Unidas.

Apenas a última série desses tratados (1944-45) foi feita com a presença de um outro núcleo de poder que contestava não apenas a nova potência capitalista hegemônica, os EUA, mas o próprio sistema capitalista. Afinal, foi a emergência da União Soviética como potência internacional, a razão da Conferência de Yalta. O surgimento e o desenvolvimento das idéias e dos partidos socialistas e da própria URSS, entre a segunda metade do século XIX e os anos 70 do século XX tiveram, como é fartamente sabido, uma importância decisiva para o fortalecimento dos direitos sociais, do *welfare state* e para o próprio processo de transformação do Estado capitalista.

Em 1989, o desaparecimento da URSS abalou profundamente as forças anti-sistêmicas detentoras de poder de Estado e desfez a ordem bipolar que regeu o mundo desde 1945. Vivemos atualmente a crise do sistema de dominação construído no pós-Guerra. O recente rompimento unilateral pelos EUA dos mecanismos de negociação de conflitos que tinham o Conselho de Segurança da ONU como centro, dá bem a idéia da gravidade da crise atual, na medida em que é a própria potência hegemônica que rompe com as regras estabelecidas sob a sua tutela.

O grande complicador no processo atual é o desenvolvimento da capacidade dos “de baixo” interferirem no processo. A tentativa de retomada da hegemonia norte-americana cujo processo teve início no final da década de 1970, em que a ideologia neoliberal joga um papel central, elegeu não por acaso o *welfare state*, uma das principais conquistas da sociedade, como um dos seus principais alvos. O *welfare state*, que corresponde aos interesses dos que se encontram no ‘andar de baixo’ e não aos dos situados no ‘andar de cima’ da sociedade, foi colocado dessa forma, no centro dos conflitos de poder do mundo atual. É necessário neste ponto analisar a interação existentes entre as relações inter e intraestatais e sua importância no embate que vem se dando entre o neoliberalismo e o *welfare state*.

2.1.3. Interação das relações inter e intraestatais

Na literatura recente sobre os estados nacionais as análises que privilegiam a dimensão dos conflitos intraestatais vem predominando, tanto entre os defensores do *status quo*, como Charles Kindelberger e Paul Kennedy, como entre os que adotam uma vertente crítica do sistema de poder mundial, como é o caso de Braudel, Wallerstein, Arrighi, Fiori e outros. Há infelizmente poucas análises que procuram articular os conflitos interestatais com os conflitos no interior dos estados nacionais. Possivelmente as principais contribuições teóricas neste sentido ainda são as de Elias (“O Processo Civilizador”), já mencionada anteriormente, e a de Polanyi (“A Grande Transformação”).

Trabalhar a interação das duas dimensões parece fundamental, contudo, para se poder apreender o processo atual, em que as proposições neoliberais pareceram não só ter vencido pelo menos por ora a disputa política no interior do sistema interestatal⁷, como pretenderam, a partir de suas posições hegemônicas impor sua lógica sobre o planeta e sobre o conjunto das esferas da vida social, inclusive sobre os direitos sociais.

Trabalho recente de Silver e Slater (2001 pp. 161-225) contém uma proposição extremamente interessante a respeito da interpenetração das duas dimensões a respeito do Estado. Ao analisar o papel das pressões dos “de baixo” em três diferentes sistemas hegemônicos do período capitalista – o holandês, o britânico e o norte-americano – eles formulam a seguinte tese:

“... as expansões sistêmicas do comércio e da produção que caracterizaram cada período de hegemonia basearam-se em **pactos sociais entre grupos dominantes e subordinados**. Os períodos de hegemonia têm-se caracterizado por um ‘círculo virtuoso’ em que a paz social e as expansões materiais do comércio e da produção reforçam-se mutuamente. Os períodos de transição hegemônica, ao contrário, têm-se caracterizado por um ‘círculo vicioso’ em que a intensificação da concorrência entre as nações e entre as empresas interage com um

⁷ A sua pretensão é muito maior, embalados pela derrota do socialismo, como já vimos na introdução, um apologista do neoliberalismo (Fukuyama) chegou a decretar o fim da História, definindo o Estado liberal e o sistema capitalista em sua forma atual, como o estágio final do desenvolvimento social.

conflito social crescente e cada vez mais disfuncional, levando a períodos de revoltas sistêmicas, colapsos estatais e revoluções [grifos meus]”.

“... as expansões sistêmicas solaparam as bases sociais das sucessivas hegemônias mundiais, transformando o equilíbrio da balança mundial de forças de classes. Nos períodos de expansão sistêmica, novos grupos e classes sociais – excluídos dos benefícios do pacto social hegemônico estabelecido – cresceram em tamanho e em poder de ruptura. As lutas desses grupos para ampliar seus direitos foram causas e conseqüências da escalada da competição interestatal e interempresarial” (2001, p. 161).

Segundo eles, portanto, a cada crise sistêmica grupos e classes sociais situados no ‘andar de baixo’ têm crescido em dimensão, importância política e poder de ruptura. Sua conclusão de que foram as lutas desses grupos para ampliar seus direitos que constituíram as causas e conseqüências da escalada da competição interestatal e interempresarial parece um exagero e é difícil concordar com ela. Mas certamente há uma grande dose de verdade quanto à relação existente entre a capacidade crescente da sociedade interferir seja na competição política interestatal, seja na acumulação do capital.

Os autores mencionados, procuram mostrar, ainda, que a cada nova crise sistêmica, as pressões desde baixo, movidas pela luta de classes, se manifestam em escala crescente, tanto no que diz respeito à sua dimensão, quanto ao seu poder de ruptura. Por essa razão os pactos sociais estabelecidos na superação da crise hegemônica também tendem a ser mais amplos e abrangentes.

Ao examinarem o papel do conflito social nas transições hegemônicas, Silver e Slater procuram mostrar que da transição da hegemonia holandesa para a hegemonia britânica resultaram os direitos civis e o início dos direitos políticos, como fruto das revoluções americana e francesa, principalmente. Segundo eles, ainda, o Estado do Bem-estar, com seus direitos sociais, é a forma do pacto social do período da hegemonia norte-americana, fruto dos conflitos sociais que marcaram a segunda crise hegemônica, como as revoluções mexicana e soviética e as duas guerras mundiais.

Note-se que, se o argumento deles está correto, que a era dos direitos sociais da hegemonia norte-americana não substituiu os direitos civis e políticos do pacto social correspondente à hegemonia britânica. Pelo contrário, os elementos do segundo pacto se acrescentaram aos elementos do primeiro pacto, existindo atualmente os três tipos ou gerações de direitos – civis, políticos e sociais – tal como proposto por Marshall e por Bobbio. A expressão mais acabada desta acumulação de elementos de ambos os pactos seria a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” da ONU, que contém elementos das três gerações de direitos.

Apesar de interessante, uma síntese tão abrangente de fenômenos tão complexos ocorridos ao longo de séculos pode levar a uma simplificação do entendimento da relação entre o Estado e a sociedade. Acho preferível constatar que o desenvolvimento dessas duas dimensões do Estado capitalista se deu mais ou menos no mesmo tempo histórico, com fortes e crescentes interações entre ambas.

O Tratado de Westphalia, por exemplo, que estabeleceu as primeiras regras para o relacionamento interestatal no mundo capitalista, durante o período da hegemonia das Províncias Unidas (Holanda), foi precedido pela proclamação da primeira república burguesa efetiva, proclamada em 1579 pelos comerciantes de Amsterdam. Esta cidade liderou a República das Províncias Unidas, que se libertou da Espanha no mesmo ano e veio a formar o primeiro Estado capitalista no sentido pleno do termo. É na Amsterdam republicana que nasceram as bases da acepção atual das liberdades civis, através do estabelecimento da liberdade de consciência e de religião⁸.

Outro exemplo da imbricação entre as duas dimensões foi a expansão napoleônica, em parte fruto do ímpeto da Revolução Francesa em estender ao restante do continente europeu os novos valores e normas da República Francesa, nascidos da revolta contra o poder da nobreza e do clero.

O Congresso de Viena, de 1814-1815, que reorganizou o sistema de relações interestatais depois da vitória inglesa sobre Napoleão Bonaparte e definiu as regras da hegemonia da Grã-Bretanha, foi precedido pelas três grandes revoluções burguesas que deram início à transformação do Estado pelo

⁸ Ver a esse respeito Méchoulan (1992, pp. 42-162).

reconhecimento por este dos direitos civis – a Revolução Gloriosa, de 1688, a Revolução Americana de 1796 e a Revolução Francesa de 1789. É interessante registrar, ainda, que o episódio que marca o início das lutas pelas liberdades políticas, o movimento cartista inglês – que pugnava pelo sufrágio universal –, de 1838-39, ocorreu pouco mais de 20 anos após o Congresso de Viena.

O pioneirismo alemão na implantação de políticas sociais, nos anos 70 do século XIX, também revela a imbricação entre o conflito interestatal e o conflito entre Estado e sociedade. Afinal a conquista de um certo equilíbrio interno da disputa entre o Estado e o operariado alemão pode ter ajudado a dar ao Segundo Reich as condições para poder travar as disputas interestatais, primeiro com a França, depois com a Inglaterra.

Versalhes foi precedida tanto pelo início da implantação dos direitos sociais na Alemanha de Bismarck, como da revolução mexicana de 1911 – a primeira a produzir uma constituição onde constam direitos sociais – e da revolução bolchevique de 1917 – que viria a implantar, pela primeira vez em toda a história, direitos sociais de caráter universal.

Finalmente as conferências de 1944 e 1945, que estabeleceram as regras da hegemonia norte-americana após o maior conflito aberto pela dominação do sistema interestatal de poder que se tem notícia – a Segunda Grande Guerra –, são contemporâneas da adoção pelo Ocidente (Inglaterra e Nova Zelândia, em primeiro lugar, seguidos pelos países escandinavos) do *welfare state* com suas políticas sociais de caráter universal, e que representam a maior transformação sofrida pelo Estado capitalista em sua história.

Grande parte das análises sobre os conflitos de poder no sistema capitalista costuma privilegiar, contudo, uma ou outra dessas dimensões. Desde o final dos anos 80, quando se deu a vitória do liberalismo no plano internacional, parece prevalecerem as análises sobre o conflito interestatal. As análises a respeito do conflito entre o Estado e a sociedade, além de menos numerosas, muitas vezes são feitas, como se esta dimensão fosse subordinada ao conflito interestatal.

Elias talvez seja um dos analistas que mais tenha trabalhado no sentido de articular a análise do que se passa nas duas dimensões. Seu estudo sobre a formação do Estado capitalista (“O Processo Civilizador, Formação do Estado e

Civilização”), mencionado anteriormente, conjuga o tempo todo os conflitos internos dos Estados nacionais europeus, ou seja a luta dos “de baixo” contra as classes dominantes, com os conflitos interestatais.

Polanyi foi outro autor que teve o mérito de procurar conjugar em sua análise as duas dimensões ao estudar o que se passava na Europa e nos Estados Unidos da América no período compreendido entre o último quartel do século XIX e o primeiro quartel do século XX, período em que o liberalismo econômico conheceu seu apogeu e seu ocaso.

Segundo ele, o período de predomínio do liberalismo econômico, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, onde o mercado auto-regulado reinava absoluto sobre a própria sociedade, subjugando o Estado aos seus interesses, chegou ao fim porque acabou gerando um movimento de resistência por parte da sociedade – que ele denominou de princípio da autoproteção da sociedade – que conseguiu promover um processo de transformação do Estado e de definição de regras para conter o mercado.

De qualquer forma é fundamental sublinhar que o conflito em torno do *welfare state* não se constitui como um aspecto marginal do atual enfrentamento político a nível mundial. A ideologia neoliberal, que vem sendo um dos instrumentos centrais da tentativa de retomada da hegemonia norte-americana, elegeu, como já se disse, o *welfare state* como um dos elementos centrais das disputas políticas e ao fazê-lo colocou o tema no centro do processo de disputas e contribuiu para estimular a reação do ‘andar de baixo’. A mobilização da sociedade em torno dos seus direitos, particularmente dos direitos sociais, que se viram ameaçados ascendeu a um plano importante dos conflitos políticos e vem interferindo de forma decisiva nos mesmos. A dificuldade de muitas das análises sobre os conflitos interestatais em articular as duas dimensões, está muito provavelmente relacionada à nossa herança intelectual a respeito do Estado, como bem apontou Esping-Andersen. É hora de discutir esta herança.

2.2. O Estado sob olhares restritos

Nossa herança intelectual em relação ao Estado tem suas raízes na concepção liberal, surgida e desenvolvida no período das revoluções burguesas dos séculos

XVII e XVIII. Mesmo os críticos mais radicais dessa concepção não se afastam muito dela, como se mostra adiante⁹.

2.2.1. O liberalismo e a concepção restrita do Estado

A teorização a respeito do Estado moderno começou com dois autores preocupados com a consolidação do mesmo, em oposição à fragmentação do período feudal. Niccolò Maquiavel (“O Príncipe”) e Thomas Hobbes (“Leviatã”) defenderam o poder do Estado como instrumento da ordem e conseqüentemente do desenvolvimento de condições adequadas para as atividades econômicas. Maquiavel (1459-1527) e Hobbes (1588-1679) foram os grandes defensores do absolutismo.

Quase contemporâneo de Hobbes, John Locke (1632-1704) foi dos primeiros autores a contestar o Estado absoluto, dando início ao pensamento liberal. O liberalismo de Locke se apoiava no ‘jusnaturalismo’ dos romanos, ou no pressuposto dos direitos naturais do homem. Ele estava inserido na luta da sociedade burguesa do século XVII para impor limites ao Estado e assegurar a liberdade do indivíduo, através dos direitos civis. Era o período das revoluções burguesas, que tem início justamente no final do século XVII, com a Revolução Gloriosa que impôs ao rei a *Bill of Rights* de 1689. Locke denunciava a monarquia absoluta como uma forma antinatural de governo:

“a monarquia absolutista, que alguns consideram o único governo possível no mundo, na realidade é incompatível com a sociedade civil e, portanto, não pode ser considerada uma forma de governo civil” (1994, p. 134).

Em contraposição à idéia do Estado absoluto, Locke defendia o poder civil, que deveria nascer de um pacto, ou consentimento, ou contrato social. Os indivíduos que formam a sociedade deviam ser os sujeitos do pacto social, e em seu benefício e defesa que este teria sentido. Como a maior parte da vida se dá fora do âmbito do Estado, seu papel deveria ser o de um juiz dos conflitos entre os

⁹ Wallerstein (2002 b, p. 81-100) se refere a três vertentes ideológicas distintas que conformaram uma visão restrita e negativa do Estado: o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo (marxismo). Restrinjo-me aqui às visões liberal e marxista pois considero que elas tiveram um papel mais importante na concepção restrita do Estado.

indivíduos. O Estado não devia se intrometer com o indivíduo, a não ser em caso de conflito, nem com a vida econômica. O Estado surgia em seu pensamento, portanto, como um pacto, segundo o qual alguns governam para assegurar o bem comum e a liberdade de mercado.

Jean Jacques Rousseau¹⁰ (1712-1778), junto com os enciclopedistas franceses, tomou conhecimento das idéias de Locke, as absorveu e utilizou na luta contra a aristocracia francesa. Para ele, a liberdade se dava no estado de natureza e a submissão e a desigualdade estavam ligadas à invenção da propriedade e não à vida coletiva. A propriedade para Rousseau gerava a desigualdade, o rico e o pobre e os conflitos entre eles, que por sua vez requeriam um poder estatal que os regulasse.

Para Rousseau, a sociedade civil e seu direito institucionalizaram o poder político e sua capacidade de coagir os indivíduos e a comunidade. O poder político assim constituído se tornava arbitrário e sufocava a comunidade. Para superar essa situação Rousseau sugeria o Contrato Social:

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação, de qualquer força comum, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim tão livre como dantes. Tal é o problema fundamental que o **Contrato Social** [grifos no original] soluciona” (1971, p. 48).

O Contrato Social significaria a substituição do Estado, seu fim portanto, o que criaria um espaço público onde o estado de desigualdade seria substituído pelo estado de igualdade. Um século antes de Marx, como se vê, Rousseau advogava o fim do Estado.

Thomas Paine (1737-1802) viveu as revoluções norte-americana e francesa, como Locke, e diferentemente de Rousseau, via no Estado um mal necessário. Como um mal, deveria se intrometer o menos possível na vida dos indivíduos. Em

¹⁰ Por uma série de características de suas idéias, mas mais particularmente por sua posição em relação à propriedade privada, torna-se um tanto complicado situar Rousseau entre os pensadores liberais, no entanto a questão do Estado absoluto, o mal que este representaria e a privação das liberdades individuais que dele deriva, constituem sua temática central, assim como para os demais autores liberais, o que justifica tratar de suas idéias como parte, embora específica, do pensamento liberal.

Common Sense, panfleto de 1776 que escreveu em defesa da revolução norte-americana, ele deixou clara sua defesa do governo, ou do Estado como um mal, em contraposição à sua noção da sociedade como um bem:

“A sociedade é produzida por nossas carências e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade **positivamente** mantendo juntos os nossos afetos, o segundo **negativamente** [grifos no original] mantendo sob freio os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma benção; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é do que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável” (apud Bobbio, 2000 b, p. 21).

Embora a liberdade seja evidentemente o valor mais caro para os liberais, isso não quer dizer que a democracia seja vista por todos como sinônimo ou mesmo complemento necessário da liberdade. Como mostra Bobbio, Alexis de Tocqueville (1805-1859) e seu contemporâneo John Stuart Mill (1807-1873), por exemplo, temiam que a democracia – a ditadura da maioria – viesse a significar uma ameaça à liberdade (op. cit, p. 55-61). Contra esse risco, Tocqueville receitava a defesa das liberdades individuais e a descentralização da máquina do Estado, esta de acordo com a experiência norte-americana que analisara em “A Democracia na América”.

Tais ‘remédios’ continuam na base do pensamento liberal em sua nova roupagem, o neoliberalismo. Mill, baseado no princípio da utilidade, sugeria, ainda, mecanismos político-eleitorais que reduzissem o risco da tirania da maioria, como a cobrança de impostos para que as classes populares participassem das eleições e a introdução do sistema proporcional de voto (Bobbio, op. cit, p. 68-71). É conveniente lembrar, que Mill foi testemunha e opositor do Movimento Cartista, início da luta em seu país e no mundo pelo sufrágio universal.

A concepção liberal do Estado é negativa, portanto, este deve existir apenas como um mal necessário, devendo, ainda, ser o menor possível para causar o mínimo de prejuízos para os indivíduos e a sociedade, que deviam ser deixados livres de acordo com os princípios do jusnaturalismo. Como mostra Polanyi, entretanto, o principal ícone dos liberais – a liberdade do mercado – foi

implantada historicamente pela mão do próprio Estado e não pela ordem natural das coisas:

“There was nothing natural about laissez-faire; free markets could never have come into being merely by allowing things to take their course ... laissez-faire itself was enforced by the state” (1998, p. 139).

A concepção liberal do Estado aceita muito poucas funções do Estado. Quase nada, na verdade, além das funções típicas que já tinha o Estado absoluto: os poderes de coagir pela força e de tributar. A elas os liberais acrescentam a obrigatoriedade do orçamento público – para reduzir o poder do Estado sobre os recursos públicos – e a Justiça, encarregada de dirimir os conflitos, considerando todos os cidadãos como iguais perante as leis, uma concepção de cidadania restrita, portanto, aos direitos civis.

O princípio da igualdade perante a lei, enunciado pela Constituição Francesa de 1791, depois adotado por diversas outras constituições, foi um dos principais resultados da luta do liberalismo contra o Estado absoluto. A idéia da igualdade jurídica, diferente da idéia de liberdade, tem aqui uma acepção restrita, apesar do imenso conteúdo progressista nela contido em relação à regra vigente no Estado absoluto. De acordo com Bobbio,

“O alvo principal da afirmação de que todos são iguais perante a lei é o Estado de ordens ou estamentos, aquele Estado no qual os cidadãos [ou melhor, os indivíduos] são divididos em categorias jurídicas diversas e distintas, dispostas numa rígida ordem hierárquica, onde os superiores têm privilégios e os inferiores não têm...” (1997, p. 27).

O princípio da igualdade jurídica é aceito pelos liberais, mas difere de duas outras visões da igualdade: a igualdade de oportunidade – noção também aceita com limites pelos liberais – e a igualdade de fato, defendida pelos críticos do liberalismo. A idéia da liberdade de fato, ou igualdade econômica tem no marxismo seus principais formuladores. Apesar de situarem-se no lado oposto dos liberais em relação às idéias de liberdade e igualdade e à concepção da sociedade como um todo, sua concepção do Estado também é restrita, como se verá a seguir.

O papel do Estado para os liberais deve ser o mais reduzido possível. Sua necessidade, para Locke, como se viu, deriva do fato de alguns homens se

desviarem do bem comum, ameaçando a paz e a tranqüilidade da sociedade. Caríssima às idéias liberais é obviamente a defesa da liberdade de mercado e da propriedade. Mas foi da concepção liberal que surgiu a noção de cidadania, segundo à qual todos os indivíduos são iguais aos outros e devem ser tratados como tal pelo Estado e pelo seu aparelho judicial. A separação entre público e privado também emerge das concepções liberais acerca do Estado e da sociedade.

2.2.2. A concepção restrita do Estado nos críticos do liberalismo¹¹

O marxismo é certamente uma das visões mais frontalmente críticas das concepções liberais a respeito do Estado e do seu aparato jurídico. Ao fazerem sua crítica, contudo, Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) não se afastaram da concepção restrita do Estado presente entre os liberais. Em “O Manifesto Comunista”, escrito pela dupla em 1848, eles denunciavam o caráter de classe do Estado burguês e de suas liberdades (ou direitos). Do Manifesto pode-se destacar os seguintes trechos:

“The executive of the modern state is but a committee for managing the common affairs of the whole bourgeoisie” (1945, p. 207).

“By freedom is meant, under the present bourgeois conditions of production, free trade, free selling and buying” (op. cit. p. 221).

O Estado na visão desses autores não era mais do que um comitê de gestão dos interesses comuns da burguesia e as liberdades civis (burguesas) não passavam para eles de liberdade para o mercado. Uma das obras mais importantes de Engels sobre o Estado é “A Formação da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, escrita em 1884, onde o autor procura traçar a gênese dessas instituições e definir suas características essenciais. São os seguintes as principais afirmações de Engels sobre o Estado constantes do livro:

“O Estado ... [é] um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e

¹¹ Este trecho foi adaptado de minha dissertação de mestrado (Rodrigues, 1999).

está dividida por antagonismos irreconciliáveis e que não consegue conjurar” (1974, p. 191).

“... o Estado caracteriza-se, em primeiro lugar, pelo agrupamento dos seus súditos **de acordo com uma divisão territorial** [grifos do autor]” (op. cit. p. 192).

“O segundo traço característico é a instituição de uma **força pública** [grifos do autor], que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes ...” (op. cit. p. 192).

“Para sustentar essa força pública, são exigidas contribuições por parte dos cidadãos do Estado: *os impostos* [grifos do autor]” (op. cit. p. 193).

“A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, **é exclusivamente o Estado da classe dominante** e, de qualquer modo, essencialmente **uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada** [grifos meus]” (op. cit. p. 199).

O núcleo da visão marxista do Estado é, portanto, a coerção exercida pela máquina governamental sobre as classes dominadas, em defesa dos interesses da burguesia. É Carlos Nelson Coutinho quem denomina de “concepção restrita do Estado” a essência do pensamento de Marx e Engels a respeito do mesmo, o qual “... seria a expressão **direta e imediata** [grifos do autor] do domínio de classe (...) exercido através de coerção ...” (1985, p. 19). Coutinho chama a atenção, entretanto, para o fato de que Engels, no final de sua vida, começara a superar esta visão restrita do Estado:

“Engels vê ... que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (...), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram um consenso (...). Por outro lado, esses mecanismos de legitimação e de obtenção do consenso se encarnam nas novas instituições que, graças em grande parte às lutas da própria classe operária, inscreveram-se no seio dos aparelhos de Estado (parlamento eleito por sufrágio universal, partidos políticos de massa, etc.)” (op. cit., p. 28).

Prevalece, entretanto, em Marx e Engels, a visão restrita de Estado. A este respeito, Jürgen Habermas, apesar de um certo exagero, acerta no essencial quando diz que:

“Marx e Engels deram-se por satisfeitos com referências à Comuna de Paris, deixando mais ou menos de lado questões envolvendo a teoria da democracia. ... O conceito político não se apoiou numa compreensão mais profunda dos modos de funcionamento, das formas de comunicação e das condições de institucionalização de uma formação igualitária da vontade” (1997, vol. 2, p. 265).

Não há em Marx e Engels, em conseqüência, uma preocupação específica com a questão do direito. Este é apresentado como um dos instrumentos de coerção do Estado, o qual não passa para ambos de uma máquina de opressão de classes. A preocupação dos dois em toda sua obra foi a de denunciar o caráter de classe do Estado burguês e a limitação dos seus direitos à liberdade.

Engels, em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, escrito em 1845, faz uma menção direta ao direito (ou legislação), reafirmando a idéia de que este é um mero instrumento de coerção:

“Em primeiro lugar, é evidente que **toda a legislação tem por objetivo proteger o possuidor contra aquele que nada tem** [grifos meus]. É precisamente por existirem pessoas que nada têm que as leis se tornam uma necessidade, e mesmo quando isso só é expresso diretamente por algumas leis, por exemplo, aquelas que regulamentam a vagabundagem e a falta de domicílio fixo, nas quais o proletariado enquanto tal é declarado ilegal, a hostilidade contra o proletariado serve de tal modo de fundamento à lei, que os juízes, e principalmente os juízes de paz, eles próprios burgueses, com quem o proletariado está normalmente em contato, interpretam sem hesitar neste sentido os termos da lei” (1975, pp. 370-371).

A única solução para o Estado burguês, era para Marx e Engels sua extinção, após a tomada do poder pelo proletariado para que este promovesse a destruição da propriedade burguesa dos meios de produção, promover o rápido desenvolvimento das forças produtivas, após o que se implantaria no lugar do Estado uma associação livre de seres humanos, na qual ‘o desenvolvimento livre de cada um é a condição para o desenvolvimento livre de todos’:

“When, in the course of development, class distinctions have disappeared, and all production has been concentrated in the hands of a vast association of the whole nation, the public power will lose its

*political character. **Political power, properly so called, is merely the organised power of one class for oppressing another** [grifos meus]. If the proletariat during its contest with the bourgeoisie is compelled, by the force of circumstances, to organise itself as a class; if, by means of a revolution, it makes itself the ruling class, and as such, sweeps away by force the old conditions of production, then it will, along with these conditions have swept away the conditions of class antagonisms and of classes generally, and will thereby have abolished its own supremacy as a class*

“In place of the old bourgeois society, with its classes and class antagonisms, we shall have an association, in which the free development of each is the condition for the free development of all” (Marx e Engels, 1945, p. 228).

Na concepção dos fundadores do marxismo o Estado – que não passa do poder organizado de uma classe para oprimir outras – não era um mal necessário, como para os liberais, mas um mal a ser extirpado, ou superado pela ação revolucionária do proletariado, para que se formasse em seu lugar uma associação livre de seres humanos. Este argumento final tem grande semelhança com o contrato social de Rousseau.

2.2.3. Um não alinhado e sua concepção restrita do Estado (Weber)

Parece necessário considerar a opinião de Max Weber (1864-1920) separadamente, pois embora seja difícil para classificá-lo em uma ou outra corrente, suas idéias e conceitos têm grande importância para as ciências sociais, em geral e para a ciência política, em particular. Weber via o Estado como uma instituição de dominação que detém o ‘monopólio legítimo da coação física’, ou da exclusividade do uso dos meios de dominação pela força:

*“Uma **empresa com caráter de instituição** política denominamos **Estado**, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o **monopólio legítimo** [grifos no original] da coação física para realizar as ordens vigentes” (2000, p. 33 e 34)*

Como se vê, Weber não difere de Marx e Engels ao relacionar o Estado ao uso monopolista da força física, ou da força das armas, mas ele acrescenta a idéia da legitimidade, ausente no marxismo. A legitimidade é tratada por Weber, na mesma obra, mais adiante:

“... nenhuma dominação contenta-se voluntariamente com motivos puramente materiais ou afetivos ou racionais referentes a valores, como possibilidades de sua persistência. Todas procuram despertar e cultivar a crença na ‘legitimidade’. Dependendo da **natureza** da legitimidade pretendida diferem o tipo da obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como do exercício da dominação. E também, com isso, seus efeitos. Por isso, é conveniente distinguir as classes de dominação segundo suas **pretensões** típicas à **legitimidade** [grifos no original]” (op. cit., p. 139).

A partir daí Weber trata do que chama dos tipos ou formas modernas de dominação legítima (racional, tradicional e carismática), que trata mais das formas de governo, do que da concepção do poder de Estado propriamente dito. Em Weber, também, como acabamos de ver, predomina uma concepção restrita do Estado, cuja característica essencial é o monopólio da força física.

Só mais recentemente vem se desenvolvendo uma concepção ampliada do Estado. Tal concepção ainda ocupa, entretanto, um lugar secundário na herança intelectual de nossa sociedade em relação ao Estado. É necessário ver antes, contudo, a nova versão do liberalismo, desenvolvida no pós Segunda Grande Guerra.

2.2.4. O neoliberalismo e a concepção restrita do Estado

Se o pós Segunda Grande Guerra, viu a retirada de cena da visão liberal de mundo e a ascensão do keynesianismo no plano econômico e da social-democracia no plano político – embora o âmbito desta tenha sido mais restrito do que o do primeiro – também serviu para a reorganização do liberalismo em novas bases: o neoliberalismo. Reunidos na Sociedade de Mont Pèlerin, na Suíça, sob a liderança de Friedrich von Hayek (1899-1992), eles assumiram a luta contra o Estado keynesiano e suas políticas de bem-estar social, proclamando as

vantagens do Estado mínimo liberal e começaram a arquitetar a volta do liberalismo ao poder.

Um elemento distintivo importante entre o liberalismo dos clássicos e dos neoliberais, segundo Bobbio, é a maior ênfase que os segundos dão à liberdade econômica, à qual devem, inclusive, estar subordinadas as demais liberdades:

“Por neoliberalismo se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário ... Friedrich von Hayek insistiu sobre a indissolubilidade de liberdade econômica e de liberdade sem quaisquer outros adjetivos, reafirmando assim a necessidade de distinguir claramente o liberalismo, que tem seu ponto de partida numa teoria econômica, da democracia, que é uma teoria política, e atribuindo à liberdade individual (da qual a liberdade econômica seria a primeira condição) um valor intrínseco e à democracia um valor instrumental” (2000, p. 87-88).

Christopher Pierson em *The Modern State* (1996), apresenta um excelente resumo do relançamento das teses liberais pelo grupo de Hayek, que deixa claro a oposição dos mesmos aos desenvolvimentos mais recentes em termos da democracia e dos direitos sociais:

“... neo-liberal thinkers see the modern state as an increasingly domineering and malign influence, imposing itself upon society. They echo the fear that has been voiced at least since the time of Hobbes, that the modern state has grown to become ‘a New Leviathan’” (1996, p. 80).

“For neo-liberals, the origins of the expanded state lie in the nineteenth century, but it is really in the twentieth century and, more particularly in this period since 1945, that states in Western Europe and North America have become too large and too powerful... ... Probably the most sophisticated and thoughtful exponent of the more general neo-liberal position on state and society was the Austrian political economist, Friedrich von Hayek (...). For Hayek, the key human values are freedom and justice. ... A free and just society, he insisted, can only be secured

on the basis of **catallaxy** [grifos no original], the term Hayek coined to describe ‘the special kind of spontaneous order produced by the market through people acting within the rules of the laws of property, tort and contract’” (op. cit., p. 81).

“Thus, the state ought properly to be limited to the maintenance of collective security against external threats, the preservation of the Rule of Law, provision of that very small number of public goods which cannot be efficiently delivered by the market and the relief of destitution. Its tax-raising powers ought to be limited to the funding of these few legitimate activities... ...Where parliament is sovereign, Hayek argues, governments become the plaything of organized sectional interests... ...socialists and social democrats intervene in the market and its outcomes to promote ‘social justice’ (...) . Justice, Hayek insisted, is strictly **procedural** [grifos no original] and can only refer to the proper enforcement of general rules of universal application without regard to its particular results. ‘The miracle of social justice’, which the socialists pursue is, at the best, a nonsense and, at worst, pernicious and itself unjust” (op. cit., p. 82).

Como se pode ver, não há grande originalidade na concepção neoliberal do Estado em relação a de seus predecessores dos séculos XVII e XVIII. Este continua sendo um mal necessário e os prejuízos que causa à sociedade seriam tão pequenos quanto menor for sua intervenção sobre a mesma, A posição dos neoliberais em relação ao desenvolvimento da democracia e do bem-estar social é altamente crítica, contudo. O desenvolvimento da democracia parlamentar e dos mecanismos social-democratas de justiça social atuariam, segundo eles, no sentido contrário ao das intenções dos seus defensores, promovendo a falta de liberdade e a injustiça.

O curioso é como seu remédio para os males do Estado, a *catallaxy* de Hayek, se parece com o contrato social de Rousseau e com a associação livre de seres humanos do Manifesto Comunista, excetuando-se evidentemente o fato – altamente significativo – de que a primeira seria regida pelo mercado e pela propriedade privada tão execrados pelos autores das outras duas propostas.

2.3. O Estado sob olhares ampliados

Há pelo menos três formulações a respeito do Estado que se contrapõem à concepção restrita do mesmo e que abrem portas para uma compreensão adequada do tema desta Tese. Tais concepções estão presentes em Antonio Gramsci, Polanyi e Elias e são sintetizadas nesta parte. Poder-se-ia acrescentar as contribuições de Charles Tilly(1996), que vão na mesma direção dos autores acima mencionados, mas cujo alcance julgo mais limitadas e, por essa razão, utilizo apenas como apoio nesta Tese.

2.3.1. *Sociedades política e civil, guerra de posição e hegemonia (Gramsci)*¹²

A concepção ampliada do Estado é possivelmente o aspecto central do pensamento de Gramsci. Ao tratar da concepção ampliada do Estado de Gramsci, Coutinho chama a atenção, em primeiro lugar, para o contexto histórico em que foi formulada:

“Gramsci, ..., opera numa época histórica e num âmbito geográfico no qual já se operou uma maior concretização (ou ‘ampliação’) do fenômeno estatal. Ele se esforçou por dar teoricamente conta de uma intensa **socialização da política** [grifos do autor], que resultou – entre outras coisas – da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe”.

“A esfera política ‘restrita’ que era própria dos Estados elitistas – tanto autoritários como liberais – cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista **ampliada** do Estado [grifos do autor]”(1985, pp. 58 e 59).

Esta concepção ampliada proposta por Gramsci está diretamente relacionada com o seu próprio conceito de Estado, o qual abarca tanto o que ele chama de

¹² Este trecho constitui uma adaptação de parte de minha dissertação de mestrado, defendida em 1999, cujo tema foi a despolitização da reforma sanitária brasileira.

“sociedade política” (o aparelho coercitivo estatal), como a “sociedade civil”, que é o “conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.” (Coutinho, 1985, pp. 60-61). Ainda segundo Coutinho,

“Essas duas esferas se distinguem - ... – pela **função** que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das **relações de poder** [grifos do autor]”.

“No âmbito da ‘sociedade civil’, as classes buscam exercer sua **hegemonia**, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da **direção** e do **consenso**. Por meio da ‘sociedade política’ – que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou, simplesmente, de ‘Estado-coerção’ -, ao contrário, exerce-se sempre uma ‘ditadura’, ou mais precisamente, uma **dominação** fundada na **coerção**” (op. cit., p. 61).

Essas duas esferas do Estado, fazem parte da superestrutura da sociedade e “não existe realmente, entre a sociedade civil e a política, entre o consenso e a força, uma separação orgânica. Um e outro colaboram estreitamente” (Portelli, 1983, p. 33). A separação entre ambas tem sentido apenas para efeito de análise e de compreensão de suas diferentes funções.

Tal separação também se justifica por permitir compreender as mudanças que vieram se operando na forma e no papel do Estado e, conseqüentemente, a nova forma que deve assumir a luta política pela transformação da sociedade. Segundo Portelli:

“A importância relativa da sociedade civil em relação à sociedade política é, a nível estratégico, uma questão capital; para que a hegemonia se estabeleça solidamente é preciso que as sociedade civil e política sejam igualmente desenvolvidas e organicamente vinculadas ... Esse é o caso das **sociedades ocidentais** onde ... ‘descobre-se uma **robusta sociedade civil**’ [grifos do autor]. A hegemonia da burguesia repousa essencialmente, nesses países, sobre a ‘direção intelectual e moral’ da sociedade, na impregnação ideológica de todo o sistema social”.

“A situação é totalmente diferente nos países onde a sociedade civil é ‘primitiva ou gelatinosa’. Em tais situações o conflito limita-se, essencialmente, à ocupação do aparelho coercitivo do Estado”.

“Essa diferença fundamental de situação, conforme a correlação de forças no interior da superestrutura implica, para os grupos que querem derrubar o sistema hegemônico em proveito de um novo bloco histórico, a adoção de uma estratégia diferenciada” (op.cit., p. 37-38).

É em função dessa mudança, que veio se operando no interior dos Estados nas sociedades ocidentais, que Gramsci formula seu conceito de “guerra de posição”. Esta pode ser entendida como uma estratégia de transformação calcada principalmente na conquista da hegemonia, ou seja, na luta política e ideológica para conquistar o apoio da maioria da sociedade através das diversas instâncias que compõem a “sociedade civil”. Tal idéia veio em oposição ao que ele denomina de “guerra de movimento”, que teria sido a estratégia utilizada pelos bolcheviques para chegar ao poder através da Revolução Russa de outubro de 1917.

É importante assinalar, neste ponto o que Gramsci chama de ‘sociedades ocidentais’. O conceito não é geográfico, mas histórico, tratam-se das sociedades européias, nas quais se teria processado, desde 1870, a ampliação do Estado, onde teria havido uma socialização do poder político, maior desenvolvimento, portanto, da sociedade civil e conseqüentemente maior interpenetração entre esta e a sociedade política (Coutinho, 1999, p. 210).

A teorização de Gramsci está centrada, contudo, na questão da tomada do poder e não do seu exercício, o que faz com que a visão de Gramsci seja incompleta em relação às instituições estatais e ao direito. Como mostra Bobbio, “os dois temas centrais das reflexões do cárcere, o da hegemonia e o da guerra de posição ... inserem-se ambos no tema geral da estratégia para a conquista do poder (não para o seu exercício). Preciso: o tema da estratégia de um partido revolucionário” (op. cit., p. 85).

2.3.2. Autoproteção da sociedade e transformação do Estado

Polanyi produziu uma das teorias mais originais a respeito do processo de transformação do Estado. Refletindo sobre a crise gerada pelo predomínio das

idéias liberais entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX e sua substituição pelo intervencionismo estatal, ele desenvolve uma análise cujo centro está indubitavelmente nos conflitos intraestatais. Segundo ele, a dinâmica da sociedade capitalista vem sendo dirigida pelo conflito entre dois princípios, ou forças opostas: o do liberalismo econômico e o da autoproteção da sociedade.

A autoproteção descrita por ele é o processo pelo qual os diversos segmentos da sociedade afetados pela desorganização da economia, da vida social e da própria natureza promovidos pela insistência na ampla liberdade para o mercado foram pouco a pouco formando um amplo movimento contrário ao do liberalismo, forçando gradualmente diversos estados nacionais a optarem pelo intervencionismo econômico e por medidas de proteção social. Tal processo foi o principal responsável pela grande transformação do Estado capitalista.

Recorro, neste ponto, a trechos da obra de Polanyi, que considero de grande importância para a compreensão do processo atual:

“For a century the dynamics of modern society was governed by a double movement: the market expanded continuously but this movement was met by a countermovement checking the expansion in definite directions. Vital though such a countermovement was for the protection of society, in the last analysis it was incompatible with the self-regulation of the market, and thus with the market system itself” (1998, p. 130).

“... the double movement ... can personified as the action of two organizing principles in society, each of them setting itself specific institutional aims, having the support of definite social forces and using its own distinctive methods. The one was the principle of economic liberalism, aiming at the establishment of a self-regulating market, relying on the support of the trading classes, and using largely laissez-faire and free trade as its methods; the other was the principle of social protection aiming at the conservation of man and nature as well as productive organization, relying on the varying support of those most immediately affected by the deleterious action of the market - primarily, the working and the landed classes - and using protective legislation, restrictive associations, and other instruments of intervention as its methods” (op. cit., p. 132).

Para Polanyi, não se pode restringir o movimento ou princípio de autoproteção da sociedade¹³ aos interesses econômicos das classes, ou grupos sociais, tal princípio teria uma amplitude muito maior. Veja-se suas palavras a respeito:

*“Once we are rid of the obsession that only sectional, never regional, interests can become effective, as well as of the twin prejudice of restricting the interests of human groups to their monetary income, the breadth and comprehensiveness of the protectionist movement lose their mystery. While monetary interests are necessarily voiced solely by the persons to whom they pertain, other interests have a wider constituency. They affect individuals in innumerable ways, as neighbors, professional persons, consumers, pedestrians, commuters, sportsmen, hikers, gardeners, patients, mothers, or lovers and no purely monetary definition of interests can leave room for that vital need for that **vital need for social protection**, the representation of which commonly falls to the persons in charge of the general interests of the community - under modern conditions, the governments of the day. Precisely because not the economic but the social interests of different cross sections of the population were threatened by the market, persons belonging to various economic strata unconsciously joined forces to meet the danger [grifos meus]” (idem, pp. 154/155).*

Esta observação parece de grande importância para a compreensão do momento atual, uma vez que a análise de Polanyi sobre o duplo movimento vai muito além dos fenômenos puramente econômicos. Uma parte importante das dificuldades da apreensão das mudanças que vêm ocorrendo nas formas de organização e luta social nos últimos 25 anos podem advir de uma visão que tende a limitar a natureza dos interesses sociais - ou de classe - aos aspectos meramente econômicos.

O intervencionismo estatal - instrumento do princípio da auto-proteção social - teria vindo à tona pela primeira vez na Inglaterra em relação tanto à

¹³ Embora no trecho citado abaixo, Polanyi refira-se ao princípio como de “proteção social”, prefiro a forma de “auto-proteção da sociedade” que dá o título à parte II do seu livro.

regulamentação do trabalho, com *Speenhamland*¹⁴ (1795) e com a Nova Lei dos Pobres de 1834¹⁵, quanto à extensão dos direitos políticos através da Reforma parlamentar de 1832¹⁶ e do movimento Cartista¹⁷ de 1838-39 (1998, pp. 223-224). A importância que ele atribuiu ao movimento dos trabalhadores ingleses no processo de contenção do mercado e do liberalismo fica clara quando ele relaciona a importância social dos movimentos owenista¹⁸ e do cartismo:

“Owenism was not the inspiration of a minute sect, nor was Chartism restricted to a political élite; both movements comprised hundreds of thousands of craftsmen and artisans, labourers and working people, and with their vast following ranked among the biggest social movements in social history. And yet different as they were and similar only in the measure of their failure, they served to prove how inevitable from the first the necessity was of protecting man against the market” (op. cit., p. 167).

Cada um dos pares de eventos do exemplo de Polanyi acima contém uma medida de avanço e outra de recuo em termos da implantação do princípio de auto-proteção social no embate com o princípio do liberalismo. É preciso chamar a atenção para este ponto, porque Polanyi, em primeiro lugar, associa a questão da regulamentação do trabalho à politização da relação entre as classes – e, conseqüentemente à transformação do Estado capitalista – e, em segundo, porque coloca estes aspectos no centro do processo histórico de choque entre os dois princípios.

¹⁴ A *Speenhamland Law* determinou o pagamento de subsídios aos trabalhadores, de forma a complementar seus salários. Tais subsídios, dependentes do preço do pão, asseguravam uma renda mínima e desta forma impediram a formação de um mercado livre de trabalho até 1834.

¹⁵ Através desta lei discriminou-se os *paupers* dos desempregados, sendo os primeiros obrigados a realizar trabalho forçado nas *workhouses*, que figuram nos livros de Dickens, enquanto os segundos mantidos na miséria serviam para baixar o valor dos salários.

¹⁶ Trata-se da reforma parlamentar (1st Reform Bill) que estendeu em cerca de 50% o eleitorado, apesar de não promover o sufrágio universal.

¹⁷ Movimento político dos trabalhadores britânicos, em torno do sufrágio universal, negado pelo Parlamento em 1838.

¹⁸ Charles Owen (1804-1892), fundador do owenismo que defendia uma organização cooperativa do trabalho, que deveria estar a cargo dos próprios trabalhadores.

Outro aspecto do princípio da autoproteção da sociedade, para Polanyi, foi a gradual assunção pelos governos nacionais de vários países de medidas de defesa de suas economias, começando pela Alemanha de Bismarck na década de 70 do século XIX, e principalmente a partir dos anos 30 do século XIX, com o New Deal norte-americano. Este movimento de proteção das economias nacionais tendeu a se fundir com o movimento de autoproteção da sociedade contra o liberalismo: *“Internal and external, social and national protectionism tended to fuse”* (1998, p. 204).

Polanyi conclui que o movimento de autoproteção da sociedade produziu um processo de transformação do Estado (no sentido do afastamento da dominação exercida pelo mercado econômico), que significa ao mesmo tempo a ampliação das liberdades das pessoas. Tais argumentos, além de extremamente criativos, atingem de forma contundente a visão liberal do mundo e sua definição restrita de liberdade:

“The passing of market-economy can become the beginning of an era of unprecedented freedom. Juridical and actual freedom can be made wider and more general than ever before; regulation and control can achieve freedom not only for the few, but for all. Freedom not as an appurtenance of privilege, tainted at the source, but as a prescriptive right extending far beyond the narrow confines of the political sphere into the intimate organization of society itself. Thus will old freedoms and civic rights be added to the fund of new freedom generated by the leisure and security that industrial society offers to all. Such a society can afford to be both just and free” (1998, p. 256).

Mesmo tendo sido desenvolvida na primeira metade do século XX, suas idéias acerca da existência de duas forças sociais fundamentais, em choque permanente entre si – o liberalismo econômico e a autoproteção da sociedade – e seu efeito sobre a transformação do Estado guardam uma grande atualidade. Elas abrem um caminho extremamente fértil para a análise das profundas transformações e tensões em curso nas últimas duas décadas sobre o Estado-nação, em geral, e sobre os direitos e políticas sociais, mais especificamente.

É importante sublinhar, ainda, que diferentemente de Gramsci, Polanyi considera que se trata de um processo não de ampliação, mas de transformação do Estado.

Ele está falando, portanto, de um salto de qualidade no sentido dialético, ou seja na mudança da natureza do próprio Estado e não uma mera ampliação de funções e de espaços democráticos em seu seio. O processo de transformação do Estado é fruto da própria ação da sociedade. Isto coloca outra questão: ao mencionarmos a sociedade, ou o 'andar de baixo', de quem se está tratando efetivamente? A resposta do marxismo está centrada nos interesses dos trabalhadores, em geral interpretados como o proletariado industrial. A resposta mais adequada parece ser mais ampla e é melhor respondida por Norbert Elias, como se verá a seguir.

2.3.3. Uma ordem sui generis

Uma terceira e importante contribuição para uma abordagem ampliada sobre o Estado está baseada nas idéias e nos métodos de Elias. Retomo neste ponto a afirmação deste autor, já citada anteriormente:

“... a compreensão de uma formação deste tipo requer uma ponte para um nível acima pouco conhecido da realidade: **o nível das regularidades imanentes aos relacionamentos sociais, o campo da dinâmica das relações**” [grifos meus] (1993, p. 140).

Para Elias, a formação e o desenvolvimento do Estado se constitui num longo processo mudança histórica – o processo civilizador – caracterizado pela interdependência crescente dos indivíduos e grupos sociais:

“O que aqui se coloca no tocante ao processo civilizador nada mais é do que o **problema geral da mudança histórica** [grifos meus]. Tomada como um todo, essa mudança não foi 'racionalmente' planejada, mas tampouco se reduziu ao aparecimento e desaparecimento aleatórios de modelos desordenados. Como teria sido possível? Como pode acontecer que surjam no mundo humano formações sociais que nenhum ser isolado planejou e que, ainda assim, são tudo menos formações de nuvens, sem estabilidade ou estrutura?”

“... planos e ações, impulsos emocionais e racionais de pessoas isoladas constantemente se entrelaçam de modo amistoso ou hostil. **Esse tecido básico, resultante de muitos planos e ações isolados, pode dar origem a mudanças e modelos que nenhuma pessoa isolada planejou ou criou. Dessa interdependência de pessoas**

surge uma ordem *sui generis*, uma ordem mais irresistível e mais forte do que a vontade e a razão das pessoas isoladas que a compõem [grifos no original]...” (op. cit. P. 194).

Para Elias, este processo de mudança histórica é marcado, ainda, por “... **regularidades imanentes às configurações sociais**”, por conta da autonomia que estas guardam em relação a interesses e projetos políticos particulares. Essa autonomia relativa das configurações sociais, que é fruto da dinâmica das relações, ou do entrelaçamento social crescente, precisa ser analisada em suas manifestações concretas, que vão além das propostas de indivíduos e grupos. As regularidades, ao contrário de significarem qualquer coisa parecida com o fim da história, fazem parte, para Elias, do próprio processo de mudança histórica.

Para ele, portanto, ao considerarmos as sociedades e suas relações com o Estado devemos encarar não um conjunto limitado de interesses ou de grupos sociais, por mais amplos que estes possam ser, mas todo o conjunto de forças e interesses existentes e a interação existente entre os mesmos. São as resultantes deste conjunto amplo de forças e interesses que determinam o rumo do processo de transformação histórica e asseguram regularidades às configurações sociais.

É importante, neste sentido, se proceder à análise dos direitos sociais e das políticas estatais a eles correspondentes à luz desse “campo da dinâmica das relações” de Elias, ou seja à luz das relações entre Estado e sociedade e da autonomia relativa e das “regularidades imanentes” que as caracterizam. Dessa forma, mais do que o resultado de projetos concretos de indivíduos, ideologias ou partidos, os direitos e as políticas sociais do *welfare state* corresponderiam a desenvolvimentos relativamente autônomos das relações entre o Estado e a sociedade, por isso mesmo, uma vez implantados, seu destino está pouco sujeitos aos efeitos de projetos e ideologias políticas particulares.

As regularidades próprias desse tipo de configuração não decorrem de nenhum motivo abstrato ou transcendental, mas por uma razão bem concreta, muito bem sintetizada na expressão de Gunnar Myrdal, “o povo gosta”. Quando Myrdal apresenta essa razão aparentemente tão simplória para o problema, ele está se referindo simultaneamente: ao grande e crescente número de beneficiários das políticas de *welfare state* – cuja proporção é decisiva tanto na população em geral, como no eleitorado –; ao também numeroso e influente contingente de

trabalhadores que atuam nas políticas sociais, na importância econômica das mesmas, o que gera mercados fundamentais para as grandes empresas; ao sentimento de participação da população na definição desses direitos e políticas; e finalmente no fato de que tais políticas são sustentadas por impostos pagos pela própria população – o que seria inconcebível há 100 anos atrás. Segundo ele:

“Parcialmente, entretanto, e acredito que mais importante, a explicação para a satisfação do povo com o que aconteceu é que as regulamentações no Estado do bem-estar democrático não lhe é imposta a partir de cima, por uma ditadura estatal. O povo sente tais determinações como sendo o resultado de um processo social, em cuja direção ele mesmo participa”.

“A maioria das pessoas tem bons motivos para sentir-se mais livre, e não menos livre, no Estado do bem-estar. À medida que as limitações materiais e sociais impostas à liberdade individual de agir e locomover-se são rompidas, e substituídas por regras baixadas em acordos coletivos e na legislação, elas passam a situar-se sob controle democrático... “ (1962, p. 98 e 99).

Retomando o ponto anterior a respeito dos direitos sociais e das políticas a eles correspondentes e procurando relacioná-los com as idéias de Elias, pode-se dizer, que os mesmos constituem parte do que este autor conceitua como o processo civilizador. Tais elementos seriam, portanto, o resultado de um complexo processo de relações e de embates políticos entre a sociedade e o Estado.

O conjunto de interesses que se formam nos processos de formulação, implantação e desenvolvimento das políticas sociais, formam uma configuração social especialmente complexa, com profundas raízes em grupos importantes e diversos da sociedade. Tais interesses ao mesmo tempo formam e pertencem ao complexo campo da dinâmica das relações e acabam dando ao Estado do bem-estar social o que Elias chama de ‘regularidade imanente’.

Quando se traz esta formulação para o campo dos direitos e as políticas sociais – ou seja o complexo de instituições que se passou a chamar de o Estado do Bem-estar – a suposição é que os mesmos tenderiam a se desenvolver no sentido de

uma complexidade cada vez maior, ganhando as características daquele tipo de ordem ou configuração social “mais irresistível e mais forte do que a vontade e a razão das pessoas isoladas que a compõem”. Tal tipo de ordem ou configuração corresponderia uma grande regularidade dos relacionamentos sociais, ainda que os mesmos sejam marcados por fortes e freqüentes tensões.

Segundo Elias, o processo civilizador pode sofrer movimentos de ruptura ou retrocesso. Em *Os Alemães*, por exemplo, Elias analisa as raízes e o processo de ascensão do nazismo na Alemanha, que ele considera como um processo de colapso da civilização, ou de interrupção do processo civilizador. Deve-se chamar a atenção, entretanto, que em relação ao *welfare state*, pelo menos, o período nazista não significou nenhuma ruptura definitiva com as medidas de proteção social iniciadas pelo pioneiro Estado do Bem-estar alemão de Bismarck.

2.4. Reduccionismo e Apocalipse

Ao se buscar fortalecer um entendimento ampliado do Estado, pretende-se fugir de dois tipos de reduccionismo ou simplificação a respeito do tema. O primeiro desses tipos é representado pela separação teórica e prática entre as liberdades individuais e as liberdades coletivas, ou entre as idéias de liberdade e igualdade. O segundo tipo é o reduccionismo dos fenômenos políticos e sociais aos fatos econômicos, promovido tanto pelo neoliberalismo quanto por alguns dos seus críticos, o que acabou por despolitizar a análise a respeito do Estado e do *welfare state*, no último quartel do século XX.

Uma questão importante é a de se procurar localizar a origem do reduccionismo e da despolitização que está presente tanto na nossa herança intelectual a respeito do Estado, quanto nas análises mais recentes sobre a política social. O predomínio da visão restrita do Estado apresenta um problema sério a respeito da superação dos males por ele trazidos. Ora, se o Estado é restrito e se constitui fundamentalmente como um monopólio da força física sobre a maioria, sua superação depende de uma enorme mobilização de forças contrárias, o que só pode ser feito num processo revolucionário.

Os temas da revolução, do direito do povo à revolta contra o Estado e da necessidade da derrota do poder soberano tirânico estão presentes tanto na visão

dos liberais, quanto na dos seus críticos. Por caminhos opostos, liberais e marxistas, não só admitem, quando defendem a utilização pelo povo dos meios revolucionários. Utilizei, com base em artigo de John Clarke, mencionado acima, o termo apocalíptico para me referir a determinadas análises recentes sobre o Estado e o *welfare state*, presentes tanto entre os neoliberais, como entre seus críticos.

De fato, a discussão sobre o apocalipse e seu enorme valor simbólico parecem ter muito a ver com esta discussão de caráter finalístico a respeito seja da História, seja do Estado ou, ainda, de suas políticas sociais. Afinal, a dramática visão de São João sobre o fim do mundo, que compõe um dos últimos textos do Novo Testamento, constitui um momento máximo de crise e superação dialética da mesma, através da guerra, da fome e da peste, anunciada pelos quatro cavaleiros do apocalipse, um dos quais seria o próprio Cristo. O apocalipse é o fim dos tempos, através do qual Deus traria a punição aos impuros e a salvação para os justos.

A temática do apocalipse – a redenção pela destruição – já estava presente em várias passagens do Velho Testamento, embora não fossem denominadas dessa forma. O dilúvio, as pragas do Egito, Sodoma e Gomorra, são passagens que evocam claramente o tema do apocalipse, seu desenvolvimento e finalidade no texto da Bíblia tem o mesmo significado das visões de São João. Não é preciso estender mais sobre este tema para que fique claro sua importância sobre a herança intelectual da sociedade ocidental.

Apocalipse e revolução são idéias muito próximas. A transformação tanto no pensamento religioso, como em boa parte do pensamento político, só pode ocorrer através de um grande e dramático processo de lutas e sofrimento, através do qual tudo o que é impuro e injusto é destruído para dar lugar ao justo e ao reino de Deus. O apocalipse é o principal instrumento da salvação, no pensamento religioso, e a revolução violenta o principal, ou único, instrumento de transformação, para certas formas de pensar a política. Não há dúvida que a história avançou através de uma série de processos revolucionários, durante o desenvolvimento do capitalismo, verificaram-se pelo menos dois grandes ciclos revolucionários, o burguês, durante os séculos XVII e XVIII, e as grandes revoluções proletárias dos séculos XIX e XX.

A questão é que a história também avançou através de transformações, ou de revoluções, de outro tipo, onde as lutas e o conflito estiveram presentes, mas não necessariamente apenas através de grandes momentos épicos de busca da salvação pela destruição. As lutas pelos direitos políticos dos povos, por exemplo, envolveram grandes mobilizações populares e longos processos conflituosos, que não assumiram a forma de uma revolução, ou seja da tomada do poder pela força e a substituição do comando do Estado. Da mesma forma, se é verdade que houve forte imbricação histórica entre o desenvolvimento dos direitos sociais e as revoluções proletárias, esses direitos se estabeleceram e desenvolveram na maior parte dos países principalmente através de processos políticos não revolucionários.

É preciso recorrer a Gramsci, Polanyi e a Elias neste ponto. A concepção do primeiro a respeito das sociedades de tipo ocidental, ou seja complexas, cuja transformação precisaria ser respondida através não mais de um movimento revolucionário do tipo guerra de movimento, mas de um processo que utilize métodos distintos, aos quais ele chama de guerra de posições, em que a luta deve se dar fundamentalmente através da batalha das idéias – a conquista da hegemonia – e da ampliação constante dos espaços políticos e do número dos participantes nos mesmos.

Se olharmos para o último século não encontraremos nenhum processo revolucionário clássico, do tipo guerra de movimento, que tenha ocorrido em países mais desenvolvidos, com sociedades mais complexas. Houve e continuam a haver inúmeras transformações, no entanto, nessas sociedades, seja do ponto de vista da ampliação da liberdade política, seja do desenvolvimento da igualdade através dos direitos sociais, mas nenhuma delas se deu por via revolucionária. As transformações políticas de tipo revolucionário ocorreram no último século apenas em países periféricos, onde as sociedades e suas contradições internas são menos complexas.

Gramsci está se referindo, portanto, ao mesmo fenômeno tratado por Polanyi e Elias, um enorme aumento de complexidade nas sociedades capitalistas avançadas, que tornou o exercício da política também mais complexo. Sociedades complexas, com uma grande diversidade de interesses e uma crescente interdependência entre as pessoas e grupos sociais, como mostra

Elias, que geram, por sua vez, novas formas de solução dos problemas. A grande transformação de Polanyi é a melhor descrição desse processo recente em que o movimento de autoproteção da sociedade, que nasce de um conjunto extremamente amplo e variado de interesses vai forçando à mudança na própria natureza e nas políticas do Estado.

Quando a mudança já não pode ocorrer sempre de forma apocalíptica, em função do grande número de atores e interesses em jogo, é claro que o processo político se tornou menos simples, mais complexo, requer um entendimento e métodos correspondentes à essa complexidade. Ou seja a política se tornou mais complexa. Pode-se dizer, neste sentido, que o reducionismo pode consistir tanto numa incompreensão do processo, quanto numa fuga para a simplificação. Simplificar ou adotar uma visão apocalíptica pode ser um refúgio intelectual para formas de pensar e agir às quais estamos mais familiarizados, que fazem parte de nossas tradições intelectuais e místicas há milênios, mas que não ajudam necessariamente a compreender o presente.

Assim como a história não acabou, como quis Fukuyama, nem o Estado, como pretendeu Ohmae, o *welfare state* tampouco foi desmontado, como apressadamente concluíram críticos dos dois. A história continua porque não cessaram as lutas de classe nem os conflitos entre os Estados. A vitória neoliberal dos anos 80 não foi total nem definitiva, os “de baixo” continuam vivos e atuantes. Têm se recusado a aceitar uma nova ordem que pretendeu lhes retirar direitos historicamente conquistados e continuam a pressionar não só pela manutenção dos mesmos, mas também por sua ampliação. A reação ao neoliberalismo é a história de nossos dias, continua a transformar sem cessar o Estado, ampliando-o através da luta pelos direitos.

A manutenção do *welfare state*, por meio da resistência dos “de baixo” é mais evidente nas sociedades complexas, ou ‘ocidentais’ na acepção gramsciana, ou seja nos países desenvolvidos, como vai se ver no capítulo 4. Acredito que o mesmo vem se dando no Brasil, como mostro no capítulo 6.

Minha convicção é que o processo incessante de transformação do Estado tem se dado ao longo dos últimos quatro séculos principalmente através das lutas pelos direitos de cidadania. As próprias revoluções sociais, mesmo aquelas que recusavam os direitos formais burgueses, constituíram essencialmente

movimentos em prol dos direitos de cidadania. A importância dos direitos de cidadania, o papel que desempenham no processo de transformação e ampliação do Estado é o tema do próximo capítulo.

É importante não perder de vista, contudo, a enorme contribuição que o pensamento liberal deu a respeito do entendimento do Estado, especialmente do ponto de vista do exercício do poder, temática em que seus críticos foram muito mais omissos. A preocupação central dos liberais com os limites do poder do Estado, com a necessidade de conter esse poder, de forma a assegurar a liberdade do indivíduo, assegurou um grande desenvolvimento das idéias a este respeito, que estão na base de toda a ordenação jurídica do Estado.

É necessário, neste sentido, refletir sobre a advertência de Yan M. Boutang a respeito da importância histórica do liberalismo e dos direitos à liberdade, em particular:

“Não podemos (...) abandonar a liberdade ao liberalismo, nem a tradição política do liberalismo às multinacionais e aos neoliberais. Dito em outras palavras, a liberdade não é uma questão formal...” (Boutang, 2002, p. 48).

Sem uma reavaliação completa da importância do liberalismo, corre-se o risco de repetir os mesmos erros do comunismo sobre a questão camponesa, sobre as liberdades ‘formais’, sobre o Estado e sobre a cidadania” (op. cit., p, 57).

Para Boutang, portanto, os valores profundos do liberalismo interessam principalmente à sociedade e precisam ser defendidos de forma radical não só para ampliar os espaços de participação e decisão democráticos, como para evitar que se cometam erros que derivam de uma visão restrita não só desses direitos, mas do próprio Estado. Na mesma linha, Bobbio chama a atenção para a importância das instituições relacionadas com as liberdades, a democracia e as políticas e ações sociais:

“Para distinguir um bom democrata dos que enchem a boca a todo momento com a palavra democracia sem jamais esclarecer (...) o que entendem por ela, considero que um critério infalível é a insistência sobre as instituições, quero dizer, a consciência e a convicção de que

não existe democracia se não existirem certas instituições” (1999, p. 86).

Este tema é mais desenvolvido no próximo capítulo que trata, entre outras coisas, dos instrumentos estatais de reconhecimento, promoção e tutela dos direitos de cidadania.

3. DIREITOS DE CIDADANIA E ESTADO: A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

Neste capítulo procuro estabelecer relações entre: o poder de Estado e o direito; o desenvolvimento dos direitos de cidadania e o processo de transformação do Estado, além de discutir as características específicas dos direitos sociais e seu impacto sobre o processo de transformação do Estado¹⁹.

3.1. Estado e direito

3.1.1. Poder político e direito

Até o momento venho falando de política, poder e direito, sem uma preocupação maior com a precisão desses termos. É necessário apresentar uma definição mais clara dos mesmos neste ponto, para se poder levar adiante a questão do papel dos direitos, particularmente dos direitos de cidadania, sobre o processo de transformação do Estado. Recorro para tanto, novamente a formulações de Bobbio, constantes principalmente do livro “Teoria geral da política”. Sua definição de política é a seguinte:

“Geralmente usamos o termo ‘política’ para designar a esfera das ações que faz alguma referência direta ou indireta à conquista e ao exercício do poder último (ou supremo, ou soberano) em uma comunidade de indivíduos sobre o território” (2000, p. 216).

A definição de política para Bobbio está diretamente relacionado ao poder de Estado, como se pode ver em trecho do verbete sobre o tema em seu “Dicionário de Política:

“Na época moderna, o termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como ‘ciência do Estado’,

¹⁹ Alguns itens e subitens do capítulo constituem adaptação de trechos da dissertação de mestrado que defendi em 1999 e que tratava sobre a despolitização da Reforma Sanitária brasileira. Todos os itens adaptados foram revistos e ampliados no processo de elaboração desta Tese.

‘doutrina do Estado’, ‘ciência política’, ‘filosofia política’, etc., passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja o Estado” (1994, p. 954).

Segundo ele, ainda, a principal relação política é a que existe entre governantes e governados, relação esta que constitui motivo das teorias políticas desde os tempos de Aristóteles. Quando se coloca a discussão a respeito dessa relação, a pergunta que vem em seguida é: qual é a finalidade da ação política?

“Remonta à Antigüidade – ... – a afirmação de que o fim da política é o bem comum, entendido como bem da comunidade distinto do bem dos indivíduos que a compõem” (2000, p. 218-219).

Além do poder político, há outras formas de poder, como o poder econômico, ideológico, familiar, religioso, etc. O que caracteriza o poder político é essencialmente, como já vimos antes o uso da força. Bobbio chama a atenção para uma característica do poder político que advém exatamente do uso da força:

“Uma vez que o poder político é definido como aquele poder que se serve em última instância da força física para alcançar os efeitos desejados, ele é também aquele poder ao qual se apelar para resolver os conflitos cuja falta de solução teria por efeito a desagregação interna da comunidade política – o desaparecimento dos ‘amigos’ – e a sua supressão a partir do exterior – a vitória dos ‘inimigos’” (op. cit., p. 222).

A era moderna, com o surgimento e fortalecimento da burguesia trouxe, em primeiro lugar, a separação entre o poder político e o poder econômico e a separação entre as esferas pública e privada. Este foi o conteúdo essencial das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII: assegurar menor determinação do poder político – Estado – sobre a economia, ou os interesses econômicos privados da burguesia.

Tal separação foi feita através da imposição de baixo para cima, ou seja da sociedade burguesa sobre os monarcas absolutos de uma série de regras que impuseram os primeiros limites ao poder do Estado. Regras como a obrigação do estabelecimento e aprovação de um orçamento público, para que os reis prestassem contas do que fariam com os recursos públicos arrecadados através

de impostos, os direitos à propriedade privada, a ir e vir e a igualdade de todos perante a lei.

Tais regras, que correspondem fundamentalmente às liberdades individuais, foram definidas através de um conjunto de normas, ou instrumentos jurídicos, como as leis e os tribunais, o direito em suma. A diferença fundamental entre o direito e a moral – ou os valores – é que o direito é produto do poder político, ou seja, são regras definidas no âmbito do poder, mesmo quando vêm de baixo, mas que dependem da existência do exercício da força física capaz de impô-la sobre aqueles que a ela se opõem. Ou como diz Bobbio:

“... a existência de uma ordem jurídica depende da existência de um poder político, definido ... como o poder cujo instrumento característico de aplicação é a força física” (op. cit., p. 233).

É esta a base do direito positivo, por oposição ao direito natural. O direito positivo parte da existência de um poder que afirma e aplica as normas jurídicas. Este tipo de definição é fundamental para que se possa distinguir das formulações meramente éticas do direito, segundo às quais o direito derivaria do ideal da justiça, de Santo Agostinho, ou do princípio da ‘justiça como equidade’ de John Rawls. Em ambos a moral, ou a ética, são apresentados como a base do direito, que se desliga, dessa forma, da noção do Estado como o detentor do poder que estabelece, ou reconhece, o direito e tem a força efetiva capaz de aplicá-lo.

Em Rawls, especialmente, a questão é colocada de forma um tanto mais sofisticada, uma vez que é o Estado de Direito que protege os direitos. Sua visão do Estado é a de um poder que deve ser fruto de um contrato entre pessoas racionais, o que recoloca a questão ética à frente da questão mais efetiva e concreta do poder de Estado como o monopólio da força física. A questão do poder político para ele parece mais uma consequência da necessidade da administração da justiça, do que como a própria origem do direito. Veja-se o que diz Rawls a respeito:

“Impondo um sistema público de penalidades, o governo afasta os motivos para se pensar que os outros não estão observando as regras. **Por essa razão pura e simples, presume-se que um poder soberano coercitivo seja sempre necessário**” [grifos meus] (1997, p. 263).

O Estado ao reconhecer e aplicar direitos, o que se chama de Estado de Direito, começa a ampliar seu conteúdo original que é fundamentalmente a de assegurar o monopólio da força física. A ampliação do conteúdo original quer dizer que a natureza e as funções do Estado passam a abarcar não apenas a força física, o poder de coerção, mas também o de promover o direito. A noção de Estado, a partir do início do seu processo de transformação, do século XVII, em diante, passa a estar fortemente associada à noção de direito.

Apesar disso, como assinala Bobbio, ainda é relativamente raro encontrar-se referências à teoria do direito na teoria política e vice-versa (2000 a, p. 238). A proximidade entre as noções de poder político e de direito coloca a questão da legitimidade do poder, na medida em que toda forma concreta de poder de fato procura se apresentar como poder legítimo.

Em “Mudança estrutural na esfera pública”, Habermas mostra como vai se formando pouco a pouco uma esfera pública com atuação política, como uma instância de automeiação da burguesia com o poder estatal. Segundo ele, é a partir dos interesses do capitalismo que vai se dando a separação entre público e privado, fazendo surgir um sistema de direito privado.

Este direito que estabelece as condições para as relações privadas através de contratos, é reconhecido e imposto pelo Estado, o que demonstra, inclusive como as relações capitalistas de mercado foram se impondo de cima para baixo, a partir do Estado, de forma nada liberal. Segundo Habermas, ainda, através da história do direito privado moderno se pode compreender a passagem do direito natural para o direito positivo (1984, p. 93-99).

A oposição entre a visão positiva do direito, que deriva da força, e a visão natural, que deriva da ética dá panos para a manga do ponto de vista da discussão acadêmica. Afinal se o direito deriva apenas da força, onde fica a ética e o direito dos mais fracos? Historicamente a oposição tem se resolvido de forma pragmática, através da luta da sociedade em relação ao Estado, no sentido de impor limites ao poder do segundo e fazê-lo reconhecer interesses e necessidades dos “de baixo” como direitos a serem estabelecidos, aplicados e protegidos. Nos últimos quatro séculos, tal oposição tem se resolvido concretamente através do desenvolvimento dos direitos de cidadania e seu

principal reflexo do ponto de vista do Estado, tem sido a transformação e ampliação do mesmo.

Pode-se dizer, neste sentido, que o poder político do Estado assume uma posição de centralidade numa comunidade de indivíduos, pois o conjunto dos problemas e dos conflitos tende a se dirigir a ele. As soluções para os problemas das sociedades costumam ser, dessa forma, soluções políticas.

Este ponto é fundamental para o entendimento do Estado, de sua relação com a sociedade e das características do direito e do *welfare state*, em particular. Parece óbvio dizer isto, mas infelizmente muitas análises sobre a questão não tratam com a devida importância o fato de que todas as lutas da sociedade para ver seus direitos reconhecidos, para mantê-los ou ampliá-los se tratam de ações políticas, pois necessariamente dirigem-se ao Estado, ou têm este como a referência central.

3.1.2. Direitos de cidadania

Desde o início do processo de transformação do Estado absoluto, nos séculos XVII e XVIII, por pressão fundamentalmente da burguesia, vem se desenvolvendo a acepção moderna da cidadania. Fruto das revoluções burguesas, surgiu o cidadão moderno, que é sujeito de direitos, no lugar do súdito, o qual não tem direitos, cuja condição social é de total submissão ao poder e vontade do soberano absoluto. Vamos ver em primeiro lugar a definição do que vem a ser direitos de cidadania. Este tema será abordado com base em Marshall, Bobbio e Habermas, os autores que considero mais importantes para o seu entendimento.

Não pretendo, contudo, estender a discussão a respeito das obrigações, ou deveres dos cidadãos, uma vez que a ênfase da Tese são os direitos sociais, essência do *welfare state*. Segundo Bobbio, haveria inclusive uma primazia dos direitos em relação aos deveres, por conta do processo histórico de afirmação dos direitos de cidadania. Para ele, as declarações de direitos do final do século XVIII – norte-americana e francesa – promoveram:

“uma **inversão radical** na história secular da moral ... No início – ... – há sempre um **código de deveres** (ou de obrigações), **não de direitos**

... A começar pelos **Dez mandamentos** [grifos no original]” (2000, p. 476).

Os direitos sociais direitos têm como um dos seus aspectos centrais e particular, como se verá adiante, a geração de obrigações positivas para o Estado perante os cidadãos, como contrapartida dos direitos destes. Tais obrigações por parte do Estado constituem um traço definidor dos direitos sociais e merecem maior atenção do que os deveres dos cidadãos que, neste caso, desempenham um papel menos importante na relação entre os dois pólos.

T. H. Marshall

A formulação mais clássica e abrangente do tema dos direitos de cidadania foi feita por T. H. Marshall (1967a). Para quem, o conceito contém três elementos: civil, político e social. Sua definição dos três elementos, que correspondem aos direitos de cidadania começa pelos direitos civis:

“... direitos necessários à **liberdade individual** – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o **direito à justiça**. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que **as instituições** mais intimamente associadas com os direitos civis são os **tribunais de justiça**. Por elemento **político** se deve entender o direito de **participar no exercício do poder político**, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor ... As **instituições** correspondentes são o **parlamento e conselhos do governo local** [Grã-Bretanha]. O elemento **social** se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As **instituições** mais intimamente ligadas com ele são o **sistema educacional e os serviços sociais** [grifos meus]” (1967a, p. 63-64).

Como se vê, Marshall define os direitos de cidadania tanto por seu conteúdo, como pelas instituições estatais que se desenvolvem para assegurar os mesmos. O desenvolvimento dessas instituições, não existentes no período do absolutismo, está diretamente relacionada com o processo de ampliação e transformação do

Estado. Marshall atribui um caráter histórico ao processo de formação dos três elementos dos direitos de cidadania:

“... é possível ... atribuir o período da formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável ...” (op. cit. p. 66).

Há diversas críticas a esta definição do processo histórico da formação dos direitos de cidadania de Marshall. A principal delas é de que Marshall estaria generalizando a experiência histórica concreta da Inglaterra, para o resto do mundo. Isto pode ser verdade, pois sabe-se que o processo concreto de desenvolvimento dos direitos de cidadania não ocorreu de forma igual, nem no mesmo momento do que ocorreu na Inglaterra. Tal processo se encontra, na verdade, de forma extremamente pouco desenvolvida na maior parte do mundo.

Considero que a definição de Marshall é essencialmente válida pois onde houve maior desenvolvimento dos direitos de cidadania, o processo se deu de forma mais ou menos sucessiva, vindo primeiro os direitos civis – principal consequência do período das revoluções burguesas –, depois os direitos políticos e finalmente os sociais. É claro que há exceções a esta regra, nos países socialistas, por exemplo, os direitos sociais vieram antes dos direitos civis e políticos. De qualquer forma, a definição de Marshall é aceita em geral, apesar das críticas e pode perfeitamente servir de base para o desenvolvimento do raciocínio e da argumentação desenvolvidos nesta Tese.

Para Marshall o processo histórico de desenvolvimento dos direitos de cidadania foi, ainda, marcado pela mobilização e luta social. Isto fica claro nas passagens abaixo:

“A cidadania exige ... um sentimento direto de participação ... Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos” (op. cit. p. 84).

“... um dos principais feitos do poder político no século XIX foi abrir o caminho para o desenvolvimento do sindicalismo ao tornar os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente ... Os direitos civis coletivos podiam ser usados não

apenas para a barganha no verdadeiro sentido da palavra, mas para a afirmativa de direitos básicos” (op. cit. p. 103).

“Na eclosão das grandes greves no período imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial, esse murmúrio de uma reivindicação em comum por direitos sociais era audível de modo claro” (op. cit. p. 104).

Para concluir a exposição do pensamento de Marshall, são citados, abaixo, dois trechos seus que parecem fundamentais, tanto para se entender o aspecto essencialmente contraditório que os direitos políticos e sociais guardam com o capitalismo, como para se compreender de que forma tais direitos vêm contribuindo para ampliar o papel do Estado²⁰:

“Os direitos políticos de cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora aqueles que estavam estendendo, de um modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça. Não seria razoável esperar que fossem capazes de prever as mudanças significativas que poderiam ser acarretadas pelo uso pacífico do poder político, sem uma revolução violenta e sangrenta. A Sociedade Planificada e o Estado do Bem-Estar ainda não haviam surgido no horizonte ...” (op. Cit. P. 85).

“As medidas socialistas no sentido de Marshall²¹ têm sido aceitas por todos os partidos políticos. Isto me levou à observação de que **o conflito entre medidas igualitárias e o mercado livre deve ser examinado no curso de qualquer tentativa de transportar a hipótese sociológica de Marshall par a época moderna [grifos meus]**” (op. cit. p. 111).

Esta opinião de Marshall é corroborada por outros autores, como é o caso do autor marxista Eduard Heimann²², de acordo com Esping-Andersen:

“According to Heimann, it may have been the case that conservative reforms were motivated by little else than a desire to repress labor

²⁰ Este ponto é aprofundado no próximo item desta dissertação (item 2.2.).

²¹ Marshall cita aqui outro autor, com idêntico sobrenome, trata-se de Alfred Marshall.

²² A opinião de Heimann teria sido expressa, segundo Esping-Andersen, no livro “*Sociale Theorie der Kapitalismus*”, de 1929.

*mobilisation. But once introduced, they became contradictory: **the balance of class power is fundamentally altered when workers enjoy social rights** [grifos meus], for the social wage lessens the worker's dependence on the market and employers, and thus turns into a potential power resource. To Heinman, social policy introduces an alien element into the capitalist political economy" (1990, p. 11).*

É interessante comparar tais afirmações tanto com o enorme sentimento de oposição e rejeição que os direitos sociais despertam no pensamento neoliberal, Hayek por exemplo, quanto com a visão tradicional dos críticos do liberalismo a respeito do direito, especialmente o marxismo, cujas formulações a respeito deste tema constituem uma parte essencial de nossa herança intelectual.

Norberto Bobbio

Bobbio adota definição praticamente idêntica à de T. H. Marshall a respeito dos direitos de cidadania, que ele prefere chamar por “direitos do homem”:

“... os direitos do homem ... são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual ... a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos [Inglaterra]; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses, ... dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice ... Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração ... O mais importante deles é reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. Às primeiras [liberdades civis e políticas] correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado.” “... os direitos do homem ... são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa

de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual ...” (Bobbio, 1996, p. 5 -6).

Bobbio, como se vê, concorda com Marshall tanto quanto à natureza dos direitos – suas três gerações de direito correspondem aos três elementos de Marshall –, como com o fato do seu desenvolvimento ter se dado através de um longo processo histórico, caracterizado pela ocorrência de lutas dos “de baixo” para conquistarem novas liberdades. Até a seqüência histórica é a mesma, primeiro os direitos civis, depois os direitos políticos e finalmente os direitos sociais, o que fica mais claro ainda no trecho abaixo:

“... o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os **direitos de liberdade** [ou civis], isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao Estado*; num segundo momento, foram propugnados os **direitos políticos**, os quais - concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia - ...; finalmente, foram proclamados os **direitos sociais**, que expressam o amadurecimento de novas exigências – ... valores –, como os de bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através ou por meio do Estado*.” (op. cit. p. 32-33).

Neste trecho, além de reafirmar a distinção feita por Marshall entre os três tipos de direitos de cidadania, Bobbio acrescenta um aspecto importante da distinção que é o tipo de relação com o Estado de cada tipo desses direitos. Segundo ele, portanto, os direitos civis (de liberdade) se definem como **liberdade em relação ao Estado**; os direitos políticos se definem como forma de **autonomia em relação ao Estado**; e os direitos sociais, se definem **através, ou por meio do Estado**.

Enquanto os primeiros (civis e políticos) constituem liberdades negativas, significando, portanto, menos presença do Estado, ou uma ação negativa por parte deste, os direitos sociais procuram responder a necessidades das pessoas e sua efetivação depende de uma ação positiva do Estado, da presença deste. Bobbio tem contribuições enormes particularmente no que diz respeito ao

entendimento das características e tendências recentes dos direitos sociais, assunto tratado mais adiante.

Para Bobbio, o desenvolvimento do processo acabou redefinindo completamente os conceitos de liberdade e de igualdade, como se pode ver nos trechos citados abaixo:

“Liberdade’ e ‘igualdade’ hoje não significam o mesmo que significavam nas páginas de Locke ou nas declarações setecentistas: o seu conteúdo ampliou-se, tornou-se cada vez mais rico e mais denso; seu significado fez-se cada vez mais pleno” (2000, p. 488).

“O significado tradicional de liberdade ... era a liberdade entendida como não-impedimento, ou **liberdade negativa**” [grifos no original] (op. cit., p. 488-489).

“A primeira ampliação do conceito de liberdade ocorreu com a passagem da teoria da liberdade como não-impedimento para a teoria da liberdade como **autonomia** [grifos no original], quando ‘liberdade’ passou a ser entendida ... como o dar leis a si próprios [que equivale à conquista dos direitos políticos], ...a liberdade não consiste mais na ausência de leis, mas sim na presença de leis intimamente desejadas e internamente estabelecidas” (op. cit, p. 489).

“A segunda transformação ... ocorreu quando se passou de uma concepção negativa para uma concepção positiva de liberdade ... em termos de **poder positivo**, isto é, de capacidade jurídica e material de tornar concretas as abstratas possibilidades garantidas pelas constituições liberais” (op. cit., p. 489).

Ele está se referindo aqui ao desenvolvimento dos direitos sociais com suas conseqüentes obrigações positivas para o Estado. O que faz pensar que a superação do que Marx considerou como limitações das liberdades formais burguesas pode se dar, e efetivamente se deu, no interior do próprio Estado burguês, através de sua transformação. A conclusão de Bobbio a respeito da transformação do conceito de liberdade é a seguinte:

“Hoje [por liberdade] ... entendem-se ao menos estas três coisas:

“1) todo o ser humano deve ter alguma esfera de atividade pessoal protegida contra as ingerências de qualquer poder externo, em particular do poder estatal ...”

“2) todo ser humano deve participar de maneira direta ou indireta da formação das normas que deverão posteriormente regular sua conduta

“3) todo ser humano deve ter o poder efetivo de traduzir em comportamentos concretos os comportamentos abstratos previstos pelas normas ... e portanto deve possuir ele próprio ... bens suficientes para uma vida digna” (op. cit., p. 490).

Como mostra Bobbio, todos esses três conceitos de liberdade estão presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, reunidos, assim pela primeira vez.

Jürgen Habermas

Habermas também compartilha de visão semelhante a dos dois autores mencionados acima com relação à evolução dos direitos de cidadania. Ao apresentar sua visão sobre a mudança estrutural da esfera pública, chama a atenção para a progressiva transformação de relações privadas, regidas pelo direito privado, para relações públicas, regidas pelo direito público, as quais ampliam os direitos dos cidadãos sem posses e restringem os dos proprietários:

“O direito de propriedade não é limitado apenas mediante as intervenções econômicas ..., mas igualmente através de garantias jurídicas ... Contratos coletivos que, de modo exemplar, no Direito Trabalhista, passam a ocupar o lugar dos contratos individuais, dão garantias ao parceiro mais fraco. Cláusulas cautelares no interesse do inquilino fazem com que o contrato de aluguel já quase se torne, para o locador, uma relação de uso público do espaço. ... Assim surgem novas formas de socialização por meio de uma legislação confiscadora, com as quais nem o marxismo doutrinário havia calculado” (1984, p. 178).

Ao discutir o significado histórico da Revolução Francesa, Habermas associa de forma direta os direitos humanos à transformação do Estado. Segundo ele:

“A democracia e os direitos formam o núcleo universalista do Estado constitucional, que resultou das múltiplas variantes da Revolução Americana e Francesa”.

“Von Thadden ... opõe o *bourgeois* [indivíduo, privado] e o *citoyen* [cidadão, público]; e no sentido da tradição republicana, ele cria um elo entre direitos civis e participação, de um lado, e entre fraternidade e solidariedade, de outro” (1997, v. 2, p. 252).

“... a França é o país que descobre a cultura democrática através da revolução e que revela ao mundo uma das consciências mais fundamentais do agir histórico” (op. cit. p. 253).

“Finalmente a consciência revolucionária manifestou-se na convicção de que o exercício da autoridade política não pode ser legitimado religiosamente (...) ou metafisicamente Isso tornou possível entender a prática revolucionária como uma realização dos direitos humanos (op. cit. p. 256)”.

Ao abordar as posições de Rousseau e Kant a respeito da relação entre democracia (ou o Estado) e a existência dos direitos humanos, Habermas diz o seguinte:

“Uma vez que a vontade unida dos cidadãos só pode manifestar-se na forma de leis gerais e abstratas, é forçada *per se* a uma operação que exclui todos os interesses não generalizáveis, admitindo apenas as normatizações que garantem a todos iguais liberdades. O exercício da soberania popular garante, pois os direitos humanos” (op. cit. p. 259).

Como se vê, além de também adotar uma abordagem histórica, Habermas, como Marshall e Bobbio, relaciona a ampliação dos direitos políticos à realização dos direitos humanos em geral.

3.1.3. O Estado e a afirmação dos direitos de cidadania

O processo de formação, desenvolvimento e transformação do Estado capitalista foi ao mesmo tempo um processo de afirmação e desenvolvimento dos direitos de cidadania, também conhecidos como direitos humanos, ou direitos do homem. Parece-me fundamental enfatizar que o processo de luta política da sociedade é também basicamente o de conquista de direitos de cidadania. Não é por acaso que todas as revoluções significativas da história recente, tanto de caráter burguês como anti-burguês, culminaram na proclamação de cartas ou declarações de direitos de cidadania.

Volto neste item a alguns acontecimentos já mencionados, com o objetivo de destacar exatamente a relação entre as revoluções e movimentos políticos e a afirmação dos direitos de cidadania.

O primeiro grande exemplo foi a **Revolução Gloriosa**, ocorrida na Inglaterra em 1688, momento culminante das longas escaramuças entre o parlamento e a coroa, em que o poder da última foi sendo pouco a pouco minado no sentido de maior democratização do poder político. A Revolução Gloriosa resultou na **Declaração dos Direitos** (*Bill of Rights*) de 1689, pela qual se firmou a supremacia do Parlamento e foram assegurados os direitos de liberdade de expressão, de propriedade pessoal, de realização de contratos particulares. Com a Declaração, teve início naquele país a chamada monarquia constitucional, baseada na divisão de atribuições entre os poderes executivo e legislativo²³, além do fortalecimento da Justiça.

A **Revolução Americana** de 1776 resultou na primeira declaração de direitos fundamentais de cidadania no sentido moderno, que foi a **Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia**, de 1776, que precedeu à **Declaração de Independência dos EUA**. Ambas as declarações norte-americanas, inspiradas nas idéias de Locke, Rousseau e Montesquieu, além de Jefferson e Adams, constituíram as primeiras declarações de direitos humanos.

Elas propunham o reconhecimento entre outras coisas: da igualdade dos cidadãos perante a lei; da necessidade de separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário; do direito a votar e ser votado; do direito a se organizar e a se fazer oposição à política dominante nos governos; e da liberdade de expressão e de imprensa. Tais princípios, ou direitos foram posteriormente reconhecidos através da **Carta de Direitos** (ou *Bill of Rights*) de 1791, que constituem as primeiras 10 emendas à Constituição norte-americana de 1787²⁴.

A **Revolução Francesa**, de 1789, a mais importante das revoluções burguesas, resultou na **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, em agosto de 1789. Uma característica importante da declaração francesa é sua vocação

²³ KINDER e HILGEMANN (1995), vol. 1, pp. 267-269; e SILVA (1998), p. 157.

²⁴ KINDER e HILGEMANN (1995), vol. 2 pp. 13-15; MADISON *et al.* (1987), pp. 1-29; e SILVA (1998, pp. 157-159.

universalista. Ao contrário das declarações anteriores, voltadas para os cidadãos dos respectivos países, a declaração francesa se reporta aos homens em geral: “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos” (artigo primeiro da Declaração). A partir da declaração francesa, todas as declarações que a seguem se pretenderam universais. A vocação universalista da declaração francesa se expressou também na expansão napoleônica e em sua influência sobre a transformação do aparato jurídico-legal em grande parte do território europeu.

Mesmo movimentos políticos que não resultaram em revoluções visaram a conquista de direitos, como foi o caso do **movimento cartista**, de 1838/39 na Inglaterra. Este movimento – reconhecido como o primeiro movimento autêntico da classe operária em todo o mundo – visava obter mudanças na Magna Carta daquele país, promulgada em 1215. O conteúdo das mudanças era a ampliação dos direitos políticos do povo, como o sufrágio universal, eleições anuais, entre outros, expressos na **Carta do Povo** (*People's Charter*), preparada pela Associação dos Operários de Londres²⁵.

A **Revolução Mexicana** de 1911, como já se mencionou, também resultou numa declaração de direitos, aliás a primeira relativa aos direitos sociais e que os equipara aos direitos individuais. A **Declaração dos Direitos Sociais**, de 1917, (que se refere aos direitos ao trabalho e à previdência social) consta até hoje da constituição mexicana²⁶.

A própria **Revolução Socialista de Outubro** de 1917 na Rússia gerou a **Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado**, aprovada em 11 de janeiro de 1918 pelo III Congresso dos Sovietes de toda a Rússia, com base em projeto preparado por Lênin. A missão essencial proclamada pela Declaração era a de “abolir toda a exploração do homem pelo homem, a completa supressão da divisão da sociedade em classes, a repressão implacável da resistência de todos os exploradores, a organização socialista da sociedade e a vitória do socialismo em todos os países” (art. II). Essa declaração passou a fazer parte da

²⁵ Hobsbawn (1988), p. 417; e Kinder e Hilgemann (1995), vol. 2 p. 48.

²⁶ Silva (1998), p. 164.

Constituição da URSS, aprovada pelo V Congresso dos Sovietes de toda a Rússia em 10 de julho de 1918²⁷.

A primeira declaração a reunir os direitos civis, políticos e sociais foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. É importante destacar aqui que esta declaração, que data de 1948, teve origem num contexto histórico muito específico e significativo, para a idéia que se pretende demonstrar aqui. Seu surgimento no imediato pós-guerra refletia o acirramento da disputa ideológica entre o capitalismo e o socialismo, que assumiu o primeiro plano dos conflitos internacionais logo após a derrota do nazismo. O socialismo encontrava-se fortalecido na época. Além de ter sido o principal agente da derrota do nazismo na Europa, expandira suas fronteiras da URSS para todo o bloco socialista europeu, com mais 8 estados nacionais²⁸ e estava prestes a ser vitorioso na China.

Os países socialistas tinham como uma de suas mais importantes armas ideológicas justamente os direitos sociais, ou seja a proposta de igualdade econômica entre os cidadãos. Pode-se dizer, neste sentido, que a Declaração da ONU veio procurar incorporar essa bandeira às propostas do capitalismo, como forma de assegurar sua hegemonia ideológica sobre os trabalhadores, para que estes não tivessem o socialismo como única referência para a questão da igualdade. Este movimento no plano ideológico foi complementado com as políticas sociais de bem-estar e não é à toa que a promulgação da Declaração coincidiu com o início do desenvolvimento do *welfare state* na Europa.

Pode-se concluir esta parte afirmando que a própria essência das lutas políticas e sociais, desde a Revolução Gloriosa inglesa de 1688, é a afirmação dos direitos de cidadania. Tanto os direitos de liberdade (civis e políticos), quanto os de necessidade (sociais) constituem a afirmação de direitos dos indivíduos, tomados individual ou coletivamente, como de obrigações por parte do Estado, que passa a ter de garanti-los. Os direitos, desde 1688 passaram a deixar de ser concessões dos soberanos e príncipes, como diz Bobbio, "...hoje o próprio conceito de democracia é inseparável do conceito de direitos do homem" (1992, p. 101).

²⁷ Lenin (1948), Tomo II, p. 326-329; Silva (1998), pp. 165-167.

²⁸ Albânia, Bulgária, Hungria, Iugoslávia, Polônia, República Democrática Alemã, Romênia e Tchecoslováquia.

Deve-se reconhecer esse processo de afirmação dos direitos de cidadania promoveu uma profunda transformação no caráter do Estado. A transformação se deu através de um conjunto de lutas e de mobilizações sociais, às vezes traumáticas. De fato, as mais importantes mudanças foram feitas através de grandes revoluções políticas, que exigiram a derrubada das classes dominantes no poder até então e sua substituição por outras classes vindas de baixo, como acabamos de ver.

Talvez exatamente pela marca deixada tanto pelo conjunto amplo de eventos traumáticos ao longo de séculos e da lenta construção de novos conceitos e idéias capazes de justificar a mudança e mobilizar a população pela mesma, tenha ficado em nossa herança intelectual principalmente uma visão negativa e restrita da natureza e do papel do Estado. A transformação deste em si, talvez tenha sido menos reconhecida do que deveria, o que contribui para prejudicar a análise a respeito dos atuais embates em torno do Estado e do *welfare state*, em particular.

O importante a reter é que a grande transformação do Estado foi promovida pela luta da população contra os que detinham o poder, a partir do sentimento crescente da necessidade de autoproteção da sociedade, para utilizar as expressões de Polanyi. Na minha opinião, de todas as três grandes etapas de mudança, através das quais foram se afirmando os direitos civis, políticos e sociais, a última delas tenha sido a que veio a provocar as mudanças mais profundas e extensas na natureza e no papel do Estado. Esta terceira etapa foi ao mesmo tempo e de forma curiosa aquela que se processou de forma menos traumática.

3.1.4. Direitos e deveres

A cidadania compreende deveres, além de direitos. No passado os deveres eram muito mais importantes que os direitos, foram aliás uma propriedade quase que exclusiva da cidadania. Na antigüidade, de acordo com uma clássica definição de Aristóteles, cidadania era uma questão de governar e ser governado. No início da era moderna não havia a noção de cidadania como a conhecemos hoje, a população de um reino era formada de súditos, que tinham diversos deveres, como o de pagar os tributos e obedecer as leis em qualquer tempo, além de

formar os exércitos em tempo de guerra. Os direitos eram pouquíssimos, quase inexistentes.

Como diz Bobbio (2000a, p. 476), “a afirmação dos direitos do homem ... representa uma **inversão radical** na história secular da moral ... No início ... há sempre um **código de deveres** (ou de obrigações), **não de direitos** ... A começar pelos **Dez mandamentos**” [grifos no original].

Entre os deveres dos cidadãos da maioria dos estados contemporâneos podem-se destacar além dos clássicos relativos aos tributos, obediência às leis e serviço militar, o de votar – que também é um direito. Alguns direitos sociais recentes geram obrigações, ou deveres, para todos os cidadãos, como é o caso dos direitos de crianças, adolescentes e idosos, por exemplo, com a proteção e o bem-estar dos quais toda a sociedade deve zelar, por imposição legal. Este último tipo de deveres não é para com o Estado, contudo, mas com outros cidadãos, embora seja imposto por aquele.

Depois do desenvolvimento dos modernos direitos de cidadania, principalmente, procura-se associar direitos e deveres. Assim o cidadão paga seus tributos ao Estado para poder receber de volta bens e serviços aos quais têm direito, espera-se que vote – na medida em que o voto não é obrigatório em muitos países – em contrapartida do direito de voto e de influência nos assuntos do Estado. Não foi sempre assim, contudo, na Antigüidade e na maior parte da Idade Moderna, prevaleciam os deveres, sua contrapartida em direitos se desenvolveu lentamente e de forma bastante penosa, como se mostrou anteriormente.

Os próprios termos latinos imposto (*impositu*) e tributo (*tributu*), deixam clara a relação originária entre cidadão e Estado no que diz respeito aos pagamentos exigidos pelo Estado. Imposto porque o Estado impõe o seu pagamento. Tributário é aquele que é sujeito a contribuir com outro. Não se trata de uma relação entre iguais nem de uma relação voluntária.

A relação atual entre o Estado e seus cidadãos em termos de direitos e deveres representa, num sentido, uma inversão da situação que *prevaleceu* durante a imensa maioria da História. Pode-se falar que nos estados contemporâneos mais complexos, os direitos do cidadão prevalecem sobre os deveres.

3.2. As singularidades dos direitos sociais

Os direitos sociais apresentam características singulares em relação aos demais direitos de cidadania. Eles correspondem, em primeiro lugar, ao ideal de igualdade e ao reconhecimento pelo Estado de que determinadas necessidades vitais precisam ser atendidas através de um conjunto de políticas sociais promovidas pelo próprio Estado, ao contrário dos demais direitos de cidadania que correspondem ao ideal de liberdade.

Os direitos sociais exigiram uma enorme extensão da máquina do Estado, além de terem determinado mudanças profundas na liberdade de uma série de agentes econômicos, que passam a ter de cumprir novas obrigações impostas pelo Estado, como é o caso dos tributos arrecadados para o financiamento das políticas sociais.

Por serem direitos que exigem uma ação positiva do Estado para que se tornem efetivos, os direitos sociais determinaram a ampliação da máquina do Estado para que esta pudesse realizar um conjunto amplo de ações historicamente inéditas até pouco mais de um século atrás. Surgiram assim imensas burocracias encarregadas de prover a população de serviços de educação, saúde, previdência e assistência social, burocracias estas que nas maiores nações empregam milhões de servidores públicos. O próprio aparelho da Justiça se ampliou, novas varas de justiça, novas funções auxiliares, que passaram a se encarregar dos novos direitos.

Como se viu no item anterior, os direitos sociais, assim como os demais direitos de cidadania, resultaram de conquistas do movimento social, ou como resposta do Estado a pressões daquele. Seu conteúdo e sua natureza fazem com que sua efetivação exija muito trabalho e muita luta, do contrário permanecem com declarações formais de direitos que não se realizam. Neste item procura-se esmiuçar um pouco os aspectos específicos dos direitos sociais.

3.2.1. Obrigações positivas do Estado

O primeiro aspecto a ser mencionado a respeito das transformações introduzidas pelos direitos sociais é a respeito das obrigações positivas que gerou para o Estado. Tais obrigações decorrem da oposição existente entre a natureza dos

direitos civis e políticos e aquela dos direitos sociais. Como mostra Bobbio²⁹, os primeiros consistem em **liberdades** e os seguintes em **poderes**. Os primeiros exigem da parte dos outros (inclusive dos poderes públicos) **obrigações negativas**, que implicam a abstenção de determinados comportamentos, enquanto os segundos só podem ser realizados se forem impostos aos outros (incluídos também os órgãos públicos) determinadas **obrigações positivas**.

Já foi visto, mais acima, entretanto, que a própria evolução dos direitos sociais corresponde à afirmação crescente das idéias da igualdade, como princípio de organização da sociedade, e da necessidade, como critério da justiça. Os direitos sociais correspondem, também, à existência de **deveres ou obrigações**, principalmente por parte do Estado, mas também da sociedade. A afirmação das idéias que o fundamentam e o estabelecimento do direito social correspondem, dessa forma, muito mais à limitação do que ao estabelecimento de liberdades.

Assim, quanto mais aumentam os direitos dos indivíduos e dos grupos sociais, em função do desenvolvimento dos direitos sociais, mais diminuem as liberdades dos mesmos e de outros indivíduos. Os novos direitos contrariam velhos direitos ou liberdades já existentes.

Quando se proclamou no Brasil, por exemplo, a “saúde como direito de todos e dever do Estado”, passou-se a contrariar, por exemplo, interesses do setor privado na área da saúde. Mesmo quando em 1998, foi aprovada a Lei n.º 9.656/1990, relativa à regulamentação dos planos e seguros privados de saúde, na verdade uma lei de defesa dos consumidores, a intermediação do Estado na relação entre as empresas privadas que exploram esse tipo de serviço e os cidadãos privados que os compram. Esta lei afetou negativamente, ou limitou, o direito dos primeiros.

Um dos direitos ou liberdades mais afetados pelos direitos sociais é o de propriedade, que constava, como já foi visto, do artigo 2.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, como um dos quatro direitos fundamentais. O processo de desenvolvimento dos direitos humanos foi tornando cada vez mais fraco o direito de propriedade em relação a outros. Como mostra Bobbio, os

²⁹ Ver sobretudo o capítulo “Sobre os fundamentos dos direitos do homem”, em “A Era dos Direitos”, o livro “Igualdade e Liberdade” e no capítulo 9 da “Teoria Geral da Política”.

Pactos Internacionais sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais e sobre os Direitos Civis e Políticos (aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966) já não mencionam o direito à propriedade entre os direitos fundamentais do homem³⁰.

É curioso que mesmo o desenvolvimento recente das tendências individualistas, consumistas e até narcisistas na sociedade atual são marcadas pela limitação do próprio individualismo. Boaventura Souza Santos aponta uma situação paradoxal relacionada com esta situação:

“em aparente contradição ... o indivíduo parece hoje menos individual do que nunca, a sua vida íntima nunca foi tão pública, a sua vida sexual nunca foi tão codificada, a sua liberdade de expressão nunca foi tão inaudível e tão sujeita a critérios de correção política, a sua liberdade de escolha nunca foi tão derivada de escolhas feitas por outros antes dele” (1995, p. 21).

Para os neoliberais, a expansão do Estado, suas novas obrigações positivas e as limitações impostas à liberdade econômica pelos direitos sociais constituem uma verdadeira ameaça à liberdade. Hayek, por exemplo, viu nessa transformação um retorno do Estado à sua natureza coercitiva original porque o *welfare state* só poderia ser assegurado através de métodos contrários à liberdade. Do ponto de vista filosófico é esta a principal razão para a oposição dos neoliberais aos direitos e políticas sociais. Do ponto de vista prático, tal posição respalda a vontade do capital de se ver livre das novas peias, que ameaçam a taxa de lucros.

Já vimos que autores como Marshall e Heimann, cuja posição no espectro ideológico é oposta a do liberalismo, também viam nos direitos e políticas sociais uma contradição com a natureza do capitalismo. Esping-Andersen, na mesma linha, também atribui ao *welfare state* uma característica contrária ao do capitalismo, na medida em que ele passa a prover bens e serviços à população, através de um circuito público, não comercial, portanto, de forma que retira desses bens e serviços sua característica de mercadoria. Ele chama este processo de *de-commodification* na política social (1990, p. 35-54).

³⁰ Esses pactos só foram ratificados pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, em função do longo

3.2.2. *Caráter programático*

Por sua natureza específica, os direitos sociais são aqueles cuja efetivação é mais complexa e demorada. Quando são instituídos, através da promulgação das normas legais, estas assumem um caráter programático, ou de propostas a serem cumpridas no futuro próximo. Isso ocorre porque exigem uma série de mudanças práticas nas políticas públicas, na atitude dos agentes políticos e públicos e nos serviços públicos para que possam se tornar realidade. Tais mudanças consomem tempo e trabalho e esbarram necessariamente em outros interesses que se sentem contrariados, na indiferença e inércia de uns e até na ignorância e no preconceito de outros.

Um exemplo eloqüente disto é a necessidade que se têm de constituir grandes redes de serviços, que envolvem o estabelecimento de milhares de unidades físicas onde esses serviços são prestados, a contratação de milhares, ou mesmo milhões de servidores públicos, a organização de complexos e extensos sistemas de logística, para se poder prover à população serviços como educação e saúde. Tais redes envolvem um enorme investimento, demandam longo tempo para serem constituídas e exigem um aparato burocrático considerável para gerenciá-las.

Normalmente quando um direito social é estabelecido, como foi o caso da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, as redes de serviços pré-existentes – quando elas existem, o que não é sempre o caso – são insuficientes em número, estão distribuídas de forma inadequada, e estão organizadas de acordo com uma lógica que não serve para a provisão do serviço como um direito social. A ampliação e adequação dessas redes consomem muito mais do que investimento em infra-estrutura física, elas demandam a mudança de métodos gerenciais e da cultura dos servidores públicos que nelas operam.

Nada disso se pode ser transformado num curto espaço de tempo. A efetivação dos direitos sociais depende portanto de um gigantesco esforço que muitas vezes ocupa o trabalho de mais de uma geração. Na Itália, por exemplo, em que se criou um sistema de saúde público de caráter universal em 1979, ainda

período de regimes de exceção que vivemos desde 1964.

sobrevivem até hoje, quase vinte e quatro anos depois, cerca de cento e vinte planos de saúde organizados de acordo com a velha lógica bismarckiana do seguro social (Esping-Andersen, 1999, p. 82). Sobretudo os aspectos de ordem cultural, como a mudança dos métodos de gestão e o retreinamento dos funcionários na nova ordem são os aspectos que geralmente exigem mais esforço e tempo para serem efetuados.

Essa questão é geralmente pouco compreendida, o que leva, muitas vezes, ao desânimo ou à descrença em relação à efetivação dos direitos sociais. O reconhecimento dos direitos sociais através da legislação é apenas um primeiro passo na direção da efetivação do direito, mas não sua existência prática. O caráter programático dos direitos sociais é dado exatamente pela **distância entre sua proclamação e sua efetivação**³¹.

Essa distância entre promessa e fato requer uma série de fatores para ser transposta. No caso dos direitos dos portadores de deficiência, por exemplo, um direito social de caráter específico, há uma série de tarefas a serem cumpridas como: a aprovação de leis específicas no plano local, a regulamentação das mesmas, a adoção de políticas concretas e sua execução. Ainda há mudanças no plano cultural, não apenas contra o preconceito, mas principalmente no sentido da adoção de uma atitude positiva que leve ao enfrentamento real das questões que se colocam para a inclusão dessas pessoas, que constitui o conteúdo essencial da efetivação desses direitos.

3.2.3. Especificação crescente

Uma tendência clara de evolução dos direitos sociais é, segundo Bobbio³², a de sua especificação. Ela consiste na passagem gradual para uma individualização cada vez maior dos **sujeitos titulares de direitos** nas sociedades. Neste sentido, a legislação social vem reconhecendo cada vez mais os direitos específicos das pessoas em função do gênero, das fases da vida (infância, adolescência, terceira idade, por exemplo) e da diferença entre os estados da existência (o fato de uma

³¹ Bobbio chama a atenção para este ponto em *A Era dos Direitos*, ver pp. 77 a 83.

³² Ver *A Era dos Direitos*, principalmente pp. 62 a 76.

pessoa ser portadora ou não de uma deficiência, portadora de um vírus, como o HIV, ou vítima de uma determinada doença, por exemplo).

Os direitos humanos deixam crescentemente de ser direitos do ser humano genérico para se tornarem direitos das pessoas específicas, tomando-se por base as diferentes formas de existência. A especificação do direito caminha cada vez mais no sentido da identificação de titulares de direitos específicos, segundo a diversidade das condições sociais de existência. Cada vez mais se reconhece, como diz Bobbio, que a mulher difere do homem; a criança do adulto; o adulto do idoso; o sadio do doente; o doente temporário do crônico; os fisicamente normais, dos portadores de deficiência, etc.

Esta tendência decorre, por um lado, do aumento da consciência social sobre as diferenças existentes entre os seres humanos, quanto às necessidades específicas decorrentes dessas diferenças. Decorre, por outro, do aumento da consciência individual e grupal sobre as necessidades específicas e especiais decorrentes das diferentes condições, fases, ou estados de vida dos seres humanos. O aumento dessa consciência vem diversificando por sua vez o próprio movimento social e suas formas de luta e de organização.

Assim a luta social já deixou, há tempos, de ser uma luta em favor do “homem genérico”, para ser uma luta em favor das pessoas em sua especificidade. Pode-se dizer, neste sentido, que a luta social deixou de ser principalmente entre o “trabalhador branco do sexo masculino” contra o “patrão branco do sexo masculino”, para ser um conjunto de lutas das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, dos doentes, dos portadores de deficiência, dos negros, etc. Todos estes grupos vêm cada vez mais vendo reconhecidas suas necessidades específicas pela sociedade e pelo Estado, por meio de direitos sociais cada vez mais específicos.

Pode-se dizer, neste sentido, que a especificação crescente dos direitos sociais é a principal razão para o que se convencionou ultimamente chamar de “novos movimentos sociais”, como mostram Maria da Glória Gohn (2000) e Boaventura Souza Santos (1995). Num primeiro momento, inclusive, muitos viram nesse processo de especificação crescente do movimento social uma dispersão de objetivos e de energia que atuaria de forma negativa para os próprios interesses desses grupos e da luta de classes. Atualmente há sinais fortes no sentido da

construção por esses grupos de uma agenda comum, particularmente em função do fato da maior parte deles virem abraçando a luta anti-globalização.

Outra razão importante na origem da tendência à especificação é a própria evolução dos direitos sociais, das políticas públicas de proteção e das condições de vida, em geral. Quanto mais se desenvolvem as condições materiais e culturais de existência, mais se desenvolvem também as necessidades humanas, mais surgem novas exigências a serem satisfeitas.

A própria existência das políticas sociais, de recursos públicos específicos voltados para a promoção e a proteção de direitos específicos, contribui para fortalecer as organizações da sociedade civil dedicadas à defesas desses interesses específicos. Tais organizações vêm ganhando neste processo maior solidez interna, maior capacidade profissional e de articulação política, ganhando, conseqüentemente, mais eficácia em sua ação.

Esse processo explica, em grande parte, como se verá no próximo capítulo, a capacidade de resistência dos direitos sociais no nosso tempo às ameaças vindas de ideologias que lhes são contrárias. Quanto mais específicos, mais enraizados são no movimento social e, em conseqüência, mais fortes são os direitos sociais³³.

A especificação dos direitos, além de ser uma tendência atual, transformou-se numa necessidade de desenvolvimento dos direitos sociais na atual fase de sua história. O caminho de sua evolução segue cada vez mais no sentido da identificação das necessidades específicas de grupos sociais, da definição dos direitos correspondentes e do estabelecimento de medidas estatais para efetivá-los e protegê-los.

3.2.4. Proteção: um desafio político

Como regra geral, é preciso distinguir claramente os direitos e as garantias dos mesmos. Na legislação, mesmo na Constituição é necessário que haja **disposições declaratórias**, que proclamam os direitos, e **disposições**

³³ Esta é uma das principais razões das dificuldades dos governos Thatcher e Reagan implantarem políticas sociais restritivas, segundo concluiu Paul Pierson a partir da pesquisa que realizou a respeito, ver bibliografia e o item 4.2.1 desta dissertação.

assecuratórias³⁴, que são as que definem a forma de assegurar, garantir, proteger ou tutelar esses direitos. Isto vale para todo e qualquer tipo de direito.

O Título II da atual Constituição brasileira, por exemplo, trata dos direitos e garantias fundamentais. Tais garantias representam uma série de instrumentos jurídicos e políticos típicos do Estado democrático, cujo funcionamento mais pleno ainda é bem recente no Brasil, em função dos longos períodos de autoritarismo que vivemos ao longo deste século.

Na verdade, **o problema central dos direitos humanos**, particularmente dos sociais, **é sua proteção ou tutela**. Como diz Bobbio: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico mas político” (1991, p. 24). O direito sem as formas de sua tutela torna-se uma mera promessa formal, dificilmente realizável. E isto é mais verdade ainda em relação aos direitos sociais, pelas próprias características destes, vistas acima.

A tutela dos direitos exige que as normas legais contenham: 1) a definição de regras jurídicas claras a respeito do conteúdo dos direitos, que podemos chamar de qualificação ou especificação dos direitos dos cidadãos; b) indiquem quais são os casos de violação dos direitos dos cidadãos, ou seja a tipificação dos crimes de violação do direito; c) as punições estabelecidas para cada caso de crime de violação dos direitos; e d) os mecanismos de tutela ou proteção do direito.

Entre os mecanismos de tutela do direito, que as leis devem conter podem ser citados: 1) o papel específico a ser desempenhado pelo Ministério Público (que é o principal órgão de tutela dos direitos dos cidadãos); 2) a existência e o papel de outros organismos de tutela do direito – como é o caso dos conselhos tutelares dos direitos da infância e da juventude, definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil; e 3) os casos de extensão da titularidade das ações de defesa dos direitos para a sociedade³⁵.

³⁴ Ver a este respeito: *Curso de Direito Constitucional Positivo* de José Afonso da Silva 1998, pp. 189 a 191.

³⁵ No Brasil, a legislação recente de direitos sociais, com exceção do caso da saúde, estende para diversos órgãos da sociedade civil a capacidade de agirem diretamente como autores de ações de defesa dos direitos sociais, independentemente do Ministério Público, como é o caso do Estatuto

Sem tais definições, torna-se mais difícil a ação do Ministério Público, dos demais órgãos de tutela do direito porventura existentes, da própria Justiça e da sociedade, no sentido de protegerem os direitos sociais. Neste caso, a Justiça e os órgãos de tutela do direito ficam sem parâmetros legais para agirem. A ausência de normas que determinem os casos de crimes de violação de direitos, por exemplo, torna impossível punir uma autoridade que deixe de atuar de forma positiva e efetiva para promover um direito social. Sabemos que, infelizmente, tais casos não são pouco comuns.

Embora a questão da garantia dos direitos não seja uma questão nova no Brasil, ela é ainda recente e de certa forma incipiente no que diz respeito aos direitos sociais. Pouco a pouco, entretanto, a necessidade de se proteger ou de se tutelar o direito social vem se desenvolvendo. É curioso como nossa herança intelectual em relação ao Estado, que dá ênfase principalmente os aspectos coercitivos da natureza do Estado tende a subestimar a importância de todo o arcabouço do direito e dos instrumentos estatais e de participação da sociedade necessários para torná-lo efetivo. Como mostrei em minha dissertação de mestrado este tipo de concepção explica em grande parte a pobreza da legislação brasileira relativa aos direitos à saúde, em relação a outros instrumentos do nosso direito social, uma vez que a liderança da Reforma Sanitária comungava, em geral, de uma visão restrita do Estado..

3.3. Direitos sociais e transformação do Estado

A afirmação histórica dos direitos sociais, ou das condições básicas para maior igualdade econômica, substantiva entre os cidadãos correspondeu, como vimos, à maior parcela do processo de ampliação e transformação do Estado. A ampliação se dá tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de um aspecto novo na natureza social, quanto no que diz respeito ao desenvolvimento de uma imensa máquina estatal para prover os direitos.

da Criança e do Adolescente, da lei dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e principalmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a qual estende para todo e qualquer cidadão esta capacidade (Rodrigues, 1999).

Esta máquina e seus beneficiários se transformam em novos e importantes atores no jogo político, ampliando ainda mais a complexidade da configuração das sociedades contemporâneas. Esses temas são examinados com maior detalhe a seguir.

3.3.1 Ampliação ou transformação da natureza do Estado?

O processo de ampliação da natureza do Estado é um dos aspectos centrais do pensamento de Gramsci, o qual é sintetizado por Carlos Nelson Coutinho nos seguintes trechos citados abaixo:

“... quando a primeira medida sobre limitação da jornada de trabalho foi decretada na Inglaterra, Marx afirmou que essa tinha sido a primeira vitória da economia política da classe operária sobre a economia política do capital. ... isso significa que **algo mudou na natureza do Estado** [grifos do autor]. O Estado já não representa apenas os interesses comuns da burguesia; ele é obrigado, pela pressão ‘de baixo’, a se abrir também para outros interesses, provenientes de diferentes classes. ... eu diria que, por um lado, a velha ordem liberal, pressionada pela expansão dos direitos políticos, tende a se converter cada vez mais em liberal-democracia; e que, por outro com **a ampliação dos direitos sociais, chega-se finalmente ao que hoje se conhece como Estado do Bem-Estar** [grifos meus] (...). Em outras palavras: a ampliação da cidadania política e social leva a uma importante transformação na ordem liberal, no Estado capitalista ...” (1989, b, p. 54).

“**O Estado começou a se ampliar** ... Essa pluralidade de interesses, quando se organiza, cria o que Gramsci irá chamar de ‘**sociedade civil**’, **uma nova esfera da superestrutura jurídico-política, que juntamente com o Estado-coerção, forma o Estado no sentido ‘ampliado’** [grifos meus]” (op. cit., p. 55).

É conveniente recolocar, neste ponto, os argumentos de Polanyi a respeito. Além de extremamente criativos, eles atingem de forma contundente a visão liberal do mundo e sua definição de liberdade. Polanyi afirma que o processo de transformação social e do Estado pela ação do princípio de autoproteção da

sociedade é fundamentalmente um processo de ampliação das liberdades das pessoas:

“The passing of market-economy can become the beginning of an era of unprecedented freedom. Juridical and actual freedom can be made wider and more general than ever before; regulation and control can achieve freedom not only for the few, but for all. Freedom not as an appurtenance of privilege, tainted at the source, but as a prescriptive right extending far beyond the narrow confines of the political sphere into the intimate organization of society itself. Thus will old freedoms and civic rights be added to the fund of new freedom generated by the leisure and security that industrial society offers to all. Such a society can afford to be both just and free” (1998, p. 256).

A idéia de liberdade utilizada por Polanyi no trecho citado acima parece compreender tanto o que Bobbio chama por “liberdades negativas”³⁶ – “liberdade de agir” -, como por “liberdades positivas”³⁷ - ou autonomia, ou ainda “liberdade de querer”. A primeira dessas formas de liberdade está associada ao indivíduo, “considerado como pessoa moral ou como sujeito de relações econômicas, contra a intromissão de entes coletivos como a Igreja e o Estado” (Bobbio, 1997, a, p. 57) – trata-se da liberdade para poucos de Polanyi. Já a segunda está associada à coletividade, à vontade do povo (*freedom for all*).

Como se pode ver, há fortes pontos de contato entre os argumentos de Polanyi apresentados acima e a visão gramsciana da ampliação do Estado (sociedade política mais sociedade civil), assim com a de Coutinho a respeito do papel dos novos direitos na transformação do Estado. A diferença é que Gramsci e Coutinho se referem à ampliação e Polanyi à transformação do Estado, pontos de vista que são distintos, embora próximos, como vimos mais a frente.

³⁶ Liberdades negativas são, segundo Bobbio: a “situação na qual um sujeito tem a possibilidade de agir sem ser impedido, ou de não agir sem ser obrigado, por quanto por outros sujeitos” (1997, a, p. 48).

³⁷ Segundo ele é a “situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer de outros” (op. cit., p. 51), que é a mesma definição dada por Rousseau.

Voltando ao raciocínio de Coutinho, foi por meio da conquista dos direitos políticos e sociais – particularmente destes -, as classes subalternas fizeram com que o Estado passasse: a reconhecer suas necessidades e interesses; a definir suas obrigações perante os mesmos; e a desenvolver instrumentos concretos para defendê-los. Este é o conteúdo fundamental tanto dos direitos sociais, como das políticas sociais e dos mecanismos de proteção desses direitos (Ministério Público, ações judiciais de defesa dos direitos, etc.).

Particularmente a partir do estabelecimento e do desenvolvimento dos direitos sociais, a natureza e o papel do Estado passaram a ir muito além de suas características originais. De uma máquina composta basicamente de militares e policiais, para o exercício da força física, e de funcionários encarregados da arrecadação dos tributos e administração dos recursos financeiros deles resultantes, o Estado passou a contar com uma imensa e variada gama de funcionários, alguns deles encarregados de vigiar e punir o próprio Estado, como é o caso, em parte, do papel do Ministério Público e da Justiça. Os próprios tributos que visavam a financiar o financiamento da máquina de coerção, basicamente, passaram a se voltar principalmente para as novas funções de provisão de serviços sociais, decorrentes dos direitos da mesma natureza.

Charles Tilly (1996) mostra como este processo de transformações modificou radicalmente a estrutura dos gastos estatais para cinco países europeus. Tais despesas que se concentravam fundamentalmente na máquina de guerra e de coerção, foi progressivamente se concentrando nos gastos com serviços sociais. Os dados da Tabela 1, a seguir, tirados do livro de Tilly ilustram bem tal mudança.

Embora os períodos comparados sejam ligeiramente diferentes (início em 1920 para os gastos sociais e em 1925 para os gastos militares) e os volumes de gastos tenham termos de comparação diferentes (em relação ao PNB no caso dos gastos sociais, e em relação ao total dos gastos governamentais, no caso das despesas militares), os dados são bastante eloqüentes, houve do primeiro para o último quartel do século XX um crescimento enorme da proporção dos gastos com serviços sociais, enquanto os gastos militares caíram proporcionalmente também de forma bastante acentuada. Tilly explica a dinâmica desses números não apenas como resultado das lutas sociais, mas também pela necessidade dos governos negociarem e concederem para exercer sua dominação.

Tabela 1
Países europeus selecionados -
Gastps sociais em relação ao PNB (1920-1975),
Gastos militares como % do gasto dos governos
(1925-1925)

Países	Gastos sociais em relação ao PNB (%)		Gastos Militares como % do gasto dos governos	
	1920	1975	1925	1975
França	2,8	9,2	37,7	17,9
R. Unido	4,1	15,0	74,2	14,7
Holanda	3,2	17,2	26,4	11,3
Dinamarca	2,7	24,6	28,9	7,4
Alemanha	7,5	20,8	22,9	6,4

Fonte: Tilly (1996, p. 188 e 191).

A argumentação de Polanyi e de Tilly parecem reforçar a visão de que o processo que estamos discutindo é fundamentalmente um processo de transformação, ou de mudança qualitativa, e não apenas de ampliação, ou de mudança quantitativa em relação à natureza do Estado capitalista. Esta distinção não é meramente semântica, pois tem enorme importância no entendimento do processo atual e da natureza dos conflitos que se dão tanto no interior dos estados nacionais, como entre estes na disputa pelo poder no sistema mundial de estados.b

3.3.2. *Ativistas, funcionários, e usuários*

Desde o final do século XIX, mas principalmente desde a segunda metade do século XX, os Estados nacionais dos países mais ricos e de alguns países da periferia do sistema capitalista, começaram a expandir suas máquinas responsáveis pela provisão de serviços sociais. Em torno de tais máquinas gravitam diretamente um número enorme e crescente de pessoas. São basicamente três esses grupos de pessoas: 1) ativistas de associações civis e sindicatos, conselhos públicos, organizações não governamentais (ONGs); 2) funcionários públicos e trabalhadores dos serviços de cunho social; e 3) os próprios usuários dos serviços.

Deve-se considerar que os três grupos acima mencionados detêm uma grande capacidade de influência sobre as decisões do Estado nesta área. Afinal de

contas, o peso proporcional desses três grupos nas sociedades complexas contemporâneas é muito grande, seja em relação ao total da população, seja em relação ao eleitorado. Muitos deles tiveram influência direta na criação mesma das políticas sociais.

Skocpol mostra, por exemplo, como o *Townsend Movement*, associação de clubes de idosos nos EUA, muito ativa entre 1930 e 1950, foi decisivo na aprovação da previdência social em 1935 (*Social Security Act*). Além da importância de entidades representativas dos negros – como a *National Association for the Advancement of Coloured People* (NAACP) – cujas mobilizações nos anos 60, conhecidas como ‘*civil rights revolution*’, influenciaram o *Great Society* de Lyndon Johnson, o qual ampliou os programas sociais e sua cobertura, além de ter estendido diversos direitos sociais para os negros, levando à criação, em 1965, do *Medicaid* (programa de saúde para a população mais pobre), do *Medicare* (programa de saúde para os idosos) e do AFDC – *Aid for Families with Dependent Children* (1995, p. 29-31 e 209-222).

Muitos desses grupos têm sua existência diretamente dependente das políticas sociais e são extremamente sensíveis às propostas que visam a expansão ou a redução das políticas sociais. Por essa razão eles vem se organizando e atuando cada vez mais junto aos diferentes poderes de cada Estado nacional, o que faz com que sua influência sobre os políticos e juizes que tomam parte das decisões sobre as políticas sociais seja cada dia maior e mais efetiva.

O interessante é que esses grupos surgiram e se desenvolveram em torno das políticas sociais, constituindo-se como um dos resultados destas. Paul Pierson em “*Dismantling the welfare state?*” destaca a importância desses grupos na atualidade e um aspecto totalmente novo de seu papel do ponto de vista da ciência política:

“Given the development of these massive public systems ... it is hardly surprising that, as E. E. Schattschneider argued more than half a century ago, ‘new policies create a new politics’ ... Traditionally, researchers treated policy as the result of political forces (the dependent variable), but rarely as the cause of those forces (the independent variable). In the past decade or so, this has ceased to be true. Scholars

working on a range of empirical issues have begun to emphasize that ‘policies produce politics’ (1995, p. 39).

Em artigo mais recente, Paul Pierson procura mostrar a influência político-eleitoral desses grupos:

“The intensity of support for the welfare state stems from two factors. First, while the benefits of retrenchment for welfare state opponents are generally diffuse and often uncertain, the large core constituencies for the welfare state have a concentrated interest in the maintenance of social provision. Huge segments of the electorates of advanced industrial societies rely on the welfare state for a large share of their income.”

“The second source of intensity stems from the fact that welfare state supporters are in the position of fighting to sustain already existing benefits ... voters exhibit a ‘negativity bias’ – they react more intensely to potential losses than to commensurate potential gains. Thus, the welfare state’s electoral base is not only enormous, but primed to punish politicians for unpopular initiatives” (2000, p. 413).

Para que se possa ter uma idéia da dimensão e da proporção desses grupos nas sociedades contemporâneas, em particular do seu peso no eleitorado de três países desenvolvidos, são apresentados na Tabela 2, a seguir, dados mencionados pelo mesmo autor em outro texto.

**Tabela 2 - EUA, Alemanha e Suécia
– proporção dos beneficiários diretos das políticas
sociais sobre o eleitorado total, 1995**

Beneficiários	Suécia	Alemanha	EUA
Aposentados e Pensionistas	1.584,3	21.630,0	43.388,0
Portadores de Deficiência	408,6	1.180,0	5.857,7
Desempregados	37,7	1.990,0	7.900,0
Assistência Social	474,2	2.080,0	4.869,0
Funcionários dos Sistemas de Bem-estar	1.245,8	1.590,0	2.540,0
A) Subtotal	3.750,6	28.470,0	64.554,7
B) Eleitorado	6.551,6	56.090,0	196.089,0
% (A/B)	57,2	50,8	32,9

Fonte: Paul Pierson, P. 2001, p. 413.

Como se pode ver, Paul Pierson estima entre 32,9% (EUA) e 57,2% (Suécia) do total do eleitorado os grupos diretamente dependentes das políticas sociais que pagam rendimentos aos seus beneficiários. É importante assinalar que ele não considera nesses números os funcionários do setor de educação, o qual faz parte do sistema de bem-estar social, é principalmente público nesses países e é responsável por um grande número de empregos. A consideração desse grupo elevaria ainda mais o peso eleitoral e político dos beneficiários diretos do *welfare state*

No Apêndice D apresento indicativos da importância desses grupos de ativistas, funcionários e beneficiários do *welfare state* na sociedade brasileira.

3.3.3. O movimento social se diversifica e intensifica a transformação do Estado

Até há relativamente pouco tempo, os principais atores sociais na luta pelos direitos de cidadania vinham sendo a classe operária e setores da pequena burguesia a ela associados, os quais eram representados principalmente por sindicatos e por partidos de esquerda. Tal configuração das forças sociais que vem participando do processo de transformação do Estado se modificou profundamente desde os anos 60 do século passado. Ao lado dos sindicatos e dos partidos de esquerda surgiram diversos novos atores com grau diverso de organização e mobilização, os quais vem sendo conhecidos como Novos Movimentos Sociais (NMS).

Essa ampliação e diversificação dos movimentos sociais teve conseqüências tanto sobre os atores sociais tradicionais, quanto sobre as relações entre Estado e sociedade. Os atores tradicionais, sindicatos e partidos de esquerda, perderam importância relativa e passaram a dividir a cena política que ocupavam praticamente sozinhos antes. A relação entre o Estado e sociedade vem se tornando ainda mais complexa, fazendo surgir o que muitos acreditam ser uma nova geração dos direitos de cidadania, relacionada aos direitos das gerações futuras, como é o caso do direito ambiental, por exemplo.

Em primeiro lugar, o papel principal e quase exclusivo dos sindicatos e partidos de esquerda como elementos de vanguarda na transformação do Estado foi

seriamente abalado. Eles já não se encontram sozinhos no processo de luta e barganha, têm de dividir o espaço com um amplo leque de organizações que representam setores e interesses específicos da população, embora as bandeiras de luta destes não sejam apenas específicas, como veremos a seguir. Pelo próprio fato de estarem dividindo terreno, sindicatos e partidos de esquerda perderam peso relativo no processo, o que não quer dizer que sua existência tenha perdido o sentido, ou que tenham se transformado em formas de organização e representação ultrapassadas, mas apenas que perderam importância relativa. Outros processos contribuíram para a perda relativa de importância dos sindicatos e dos partidos de esquerda.

Em relação aos sindicatos, as mudanças no mundo do trabalho trazidas pela revolução tecnológica, pela maior liberdade de movimento do capital na ordem internacional, pelo aumento do desemprego e pela flexibilização das relações trabalhistas em diversos países, reduziram o poder de barganha dos sindicatos. Não resta dúvida que os sindicatos passaram a enfrentar uma conjuntura muito mais adversa a partir dos anos 80 do século passado, do que encontraram nos chamados 'anos dourados' do capitalismo (1946-1975).

Já os partidos de esquerda foram seriamente abalados pela crise e desmonte da antiga União Soviética e dos demais países socialistas do Leste europeu. A derrota do 'socialismo real', o fim da bi-polaridade na disputa do poder no mundo, a ascensão do neoliberalismo e a chegada ao poder de políticos conservadores nas principais nações do mundo capitalista abalaram seriamente os partidos de esquerda em todo o mundo.

As esquerdas, em geral, perderam o referencial representado pelo 'socialismo real', viram sua influência diminuída pelo crescimento da ideologia e das políticas neoliberais e até hoje não concluíram nem uma análise crítica profunda da *débauche* do Leste europeu nem conseguiram redefinir suas propostas políticas ideológicas. Os partidos comunistas da Europa, que chegaram a ter grande influência política e força eleitoral em nações importantes como a França e a Itália, ou mudaram de denominação e de ideologia, ou passaram a desempenhar um papel absolutamente secundário. O mesmo ocorreu em todo o mundo.

Os partidos sociais democratas também acusaram o golpe. Perderam densidade eleitoral em diversos países e adotaram programas que misturam propostas

próximas do neoliberalismo no campo econômico com a continuidade da política social do *welfare state*. A superação da crise dos partidos de esquerda ainda parece longe de acontecer.

Afinal quem são os novos atores sociais? Como mostra Souza Santos eles são extremamente diversos e não se organizam pelo esquema de classes que prevaleceu até os anos 70:

“nas últimas três décadas, os movimentos e as lutas políticas mais importantes nos países centrais e mesmo nos países periféricos foram protagonizadas por grupos sociais congregados por identidades não classistas, por estudantes, por mulheres, por grupos étnicos e religiosos, por grupos pacifistas, por grupos ecológicos, etc., etc.” (1997, pp. 40 ...).

A emergência desses movimentos da sociedade civil deu inicialmente a impressão de uma grande dispersão do movimento social para interesses cada vez mais específicos, defendidos por atores e forças sociais que não se identificavam de forma classista, mas através de novas identidades de cunho cultural. Por essas razões, como mostra Gohn, “nos anos 90 os movimentos sociais têm sido diagnosticados por alguns autores como estando em declínio, em crise, como pertencentes ao passado etc.” (2000, p. 19).

Souza Santos aponta uma contradição na interpretação dos anos 80/90 do século passado, ao mesmo tempo que aqueles anos foram “anos para esquecer do ponto de vista da questão social” (aumento do desemprego, da desigualdade, ameaças ao *welfare state*), esses anos foram “dos movimentos sociais e da democracia” (1997, p. 18-19).

Se examinarmos, contudo, o conteúdo e a direção de suas lutas, veremos que elas se dirigem ao Estado, no sentido tanto de ampliar os espaços de participação e decisão política, quanto de fazer com que este reconheça novos direitos de cidadania. O conteúdo político das lutas nos novos movimentos sociais não é dado apenas pelo direcionamento imprimido por suas lideranças, o próprio papel central que o Estado vem assumindo na sua relação com a sociedade acaba atraindo a atenção e a ação dos diversos atores sociais em sua direção.

Afinal a transformação das condições que afetam os diferentes grupos sociais passa cada vez mais pelo Estado, pelo que ele reconhece ou não como um direito de cidadania e pelas políticas que põe em prática para assegurar cada direito. Só o Estado tem o poder de transformar interesses e necessidades em direitos e de colocá-los em prática. Dessa forma, as lutas sociais, mesmo as mais específicas, vêm assumindo cada vez mais o papel de lutas políticas em direção ao Estado e no sentido de transformá-lo.

Como parece haver, entretanto, uma sensação dúbia em relação à interpretação da questão social nos últimos anos é necessário verificar as tendências da literatura recente a respeito da luta social, especialmente do papel e do significado dos chamados Novos Movimentos Sociais (NMS).

3.3.4. Movimentos sociais e Estado - interpretações recentes

Há uma vasta teorização a respeito dos novos movimentos sociais, nas últimas duas décadas, em particular, vem surgindo novas interpretações sobre o tema. Maria da Glória Gohn, em “Teorias dos movimentos sociais” (2000) faz uma excelente resenha crítica dessa literatura. Ela destaca que tanto nos EUA, como na Europa vem predominando um tipo de interpretação que dá forte importância política aos novos movimentos sociais, enquanto na América Latina, mais especificamente no Brasil, há um certo pessimismo nas análises a respeito dos movimentos sociais, como se mostrou na introdução desta Tese.

Da produção norte-americana recente sobre o tema, Gohn chama a atenção, sobretudo, para a importância da obra de Sidney Tarrow, o qual tem buscado interpretar o significado dos movimentos sociais contemporâneos através de uma nova teoria que ele denomina de Mobilização Política (MP). Tarrow defende que os movimentos sociais em geral tem uma perspectiva cíclica e evolutiva, funcionando cada vez mais com base em ‘redes’ sociais, que dão suporte ao movimento.

Seu conceito de ‘ciclos de protesto’ procura dar conta do processo de desenvolvimento e de acirramento dos conflitos e disputas sociais, que tendem a desenvolver novas formas de participação e organização. A generalização do conflito nos ciclos depende da ocorrência de oportunidades políticas criadas, em

geral, pelo Estado, a partir de processos como iniciativas tomadas por este, clivagens dentro das elites, etc. Esta relação com o Estado, ou sociedade política (no sentido gramsciano), é chave para a compreensão dos movimentos sociais contemporâneos, segundo Tarrow.

Ele desenvolve sua metodologia, buscando apoio no marxismo. A partir das análises de Marx, Tarrow conclui que “os trabalhadores foram forçados a desenvolver recursos independentes quando perderam a propriedade de seus meios de trabalho”. De Lênin, ele busca elementos sobre a questão organizacional e de Gramsci a questão da necessidade de desenvolver a consciência dos trabalhadores. “Ele afirma que Lênin e Gramsci anteciparam a moderna teoria dos movimentos sociais em suas considerações sobre a política como um processo interativo entre trabalhadores, capitalistas e Estado” (op. cit., p. 102-103).

Gohn destaca que “o ponto fundamental que Tarrow resgata dos clássicos da teoria das classes sociais é a questão da importância do Estado no relacionamento com os movimentos sociais” (op. cit., p. 102). Tarrow busca tal apoio para procurar analisar os movimentos sociais atuais, vendo com otimismo a formação das redes sociais contra a globalização, que ele considera terem grande possibilidade de ampliação e difusão.

Entre os europeus, algumas análises têm inspiração diretamente marxista ou neomarxistas, como a de Klaus Offe, já outras buscaram caminhos diferentes, como o acionalismo de cunho funcionalista de Alain Touraine, os movimentos sociais urbanos de Manuel Castells, ação coletiva de Alberto Melucci. O termo novos movimentos sociais foi cunhado por autores de origem européia e está associada à idéia de ação coletiva. Segundo Gohn, os autores mais significativos nessa linha seriam Touraine e Melucci. Em relação ao primeiro, ela destaca que:

“... o mérito da abordagem de Touraine residia na importância conferida aos sujeitos na história – ou atores, como ele os chama – como agentes dinâmicos, produtores de reivindicações e demandas, e não como simples representantes de papéis atribuídos de antemão pelo lugar que ocupariam no sistema de produção. O dinamismo dos sujeitos/atores é visto em termos culturais, de confronto de valores [grifos meus] (uns são afirmados e outros reivindicados)”.

“Touraine afirmava que os movimentos sociais são sempre, em última análise, a expressão de um conflito de classes”

“O Estado não seria apenas monopólio da violência e da busca da legitimação ... é também agente de transformação histórica...” (op.cit., p. 143-147).

Em relação à concepção de Melucci, Gohn chama a atenção para o seguinte:

“Para Melucci, movimento social é uma construção analítica e não um objeto empírico ou um fenômeno observável ... Movimentos são sistemas de ações, redes complexas entre os diferentes níveis e significados da ação social.

“O que caracterizaria sua existência seria a luta entre dois atores por uma mesma coisa. Os conflitos principais que gerariam esta luta são de dois tipos: conflitos baseados na ação organizacional e aqueles com base na ação política” (op. cit., p. 155).

Ainda segundo Gohn³⁸, Claus Offe teria buscado um novo referencial para o estudo dos novos movimentos sociais, com ênfase nos aspectos políticos:

“...prioriza a análise política, fazendo articulações entre o campo político e o sociocultural ... ele buscou a gênese dos problemas na alteração das relações sociais. [Para Offe as] formas estabelecidas de racionalidade econômica e política já não estariam concentrados em uma classe específica (o proletariado), mas dispersos no tempo e no espaço, numa ampla variedade de formas. Offe conclui pela inadequação da concepção tradicional marxista” (op. cit., p. 164).

“Ele detecta novas formas de expressão da vontade política ao redor de problemas da vida cotidiana e da construção da identidade de novos atores sociais a partir do aumento de ideologias [no sentido marxista de consciência deformada] e de atitudes que levam as pessoas a servir-se cada vez mais do repertório dos direitos democráticos existentes” (op. cit., p. 165).

Offe aponta dois paradigmas explicativos das ações coletivas: um ‘antigo’ entre a Segunda Guerra e os anos 70 do século XX, e outro, ‘novo’, a partir daqueles

³⁸ As idéias de Offe, expostas por Gohn, são do livro “*Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*” (1988, Madri, Sistema).

anos. “Os atores sociais atuam no antigo paradigma como grupos econômicos de interesse; os conteúdos básicos de suas ações são: crescimento econômico e distribuição, seguridade militar e social, e progresso material” (op. cit., p. 166). O ‘novo’ paradigma seria representado pelo que se convencionou chamar de Novos Movimentos Sociais (NMS), os quais Offe procura especificar:

“O novo paradigma pode também ser chamado paradigma do ‘modo de vida’ e abrange, entre outros, os Novos Movimentos Sociais. A partir de uma listagem organizada por Melucci (...), Offe cita os seguintes movimentos: estudantil, feminista, de liberação sexual, movimento de cidadãos [?!], lutas ecológicas, mobilização de consumidores e usuários de serviços, de minorias étnicas e lingüísticas, de comunidades e contraculturas, relativos às questões de saneamento, saúde, etc. Offe acrescenta os movimentos pela paz ... [segundo ele] o campo de de ação dos Novos Movimentos Sociais se faz num espaço institucional, cuja existência não está prevista nas doutrinas nem na prática da democracia liberal e do Estado do bem-estar social” (op. cit., p. 166-167).

O que é interessante é que Offe considera que os NMS tem um caráter eminentemente político, buscando “a interferência em políticas do Estado e em hábitos e valores da sociedade” (op. cit., p. 167). Apesar disso Offe vê problemas quanto ao futuro e continuidade desses movimentos:

“Eles se assentam, geralmente, em estruturas organizativas frágeis, tipo comitês de coordenação, sem regras claras para resolver conflitos, baseados no trabalho voluntário, com perspectivas estratégicas rudimentares e compromissos de seus participantes *ad hoc* e não permanentes ... O resultado é o pragmatismo, o pluralismo e a experimentação de diferentes ideologias, sem programas políticos definidos” (op. cit., p. 169-170).

O que parece claro da resenha apresentada por Maria da Glória Gohn é a predominância dos aspectos políticos apresentados pela maioria dos autores norte-americanos e europeus a respeito dos novos movimentos sociais. Ao contrário de verem nesses movimentos uma dispersão de objetivos e uma especificidade estéril, as interpretações recentes sobre o fenômeno convergem

em torno do caráter político das lutas e da transformação que eles representam na relação entre Estado e sociedade.

3.4. Estado e cidadania: um resumo da grande transformação

Ao contrário de noções profundamente arraigadas sobre a natureza e o papel do Estado, que derivam de nossa herança intelectual sobre o tema, ao analisarmos o Estado capitalista contemporâneo devemos ter em mente que estamos tratando de uma configuração social muito diferente e extremamente mais complexa do que o mesmo era até o século XVI. Em função das lutas travadas pela sociedade pelos direitos de cidadania, foi ocorrendo uma ampliação crescente da natureza e do papel do Estado.

De uma configuração que se caracterizava essencialmente pelo monopólio da força física sobre uma população num dado território, o Estado foi gradualmente passando a incorporar outras funções e a se democratizar. A primeira função incorporada foi a da administração da Justiça, em função do estabelecimento dos direitos civis. Uma vez conquistados os direitos civis, cuja máxima é a igualdade de todos perante a Justiça, logo ficou claro que se não houvesse interferência das classes subalternas sobre a elaboração e aplicação das leis, aquela máxima teria pequeno valor prático.

O reconhecimento da insuficiência dos direitos civis para a existência de efetivas condições de liberdade e igualdade, a sociedade passou a lutar por seus direitos políticos, ou seja pela possibilidade de participar da definição das regras do jogo. As lutas pelos direitos políticos levaram a uma lenta mas progressiva ampliação do espaço de participação, que representou o início da democratização do poder político. O velho poder absoluto, se transformou em “comitê de gestão dos negócios da burguesia” e depois em uma configuração de poder mais socializada e democratizada, onde as decisões passam a depender de um complexo jogo político do qual participam cada vez mais atores sociais.

A partir do estabelecimento dos direitos políticos foi possível às classes dominadas passar a lutar para que o Estado reconhecesse suas necessidades básicas como direitos sociais. A implantação desses direitos através de políticas e

serviços sociais, levou a uma transformação ainda mais dramática da natureza do Estado e da própria sociedade.

O Estado deixou de ser essencialmente uma máquina de coerção, para ser principalmente uma máquina provedora de bens e serviços para a maioria da população, como se viu através dos números retirados da obra de Tilly. Este novo papel do Estado, com suas inúmeras instituições prestadoras de serviço e de proteção e aplicação dos direitos ajudou a ampliar, por sua vez, a diversidade dos atores sociais. A sociedade tornou-se, desta forma, ainda mais complexa e mais capaz, ainda, de interferir sobre as ações e decisões estatais.

Como vimos anteriormente, o desenvolvimento dos direitos de cidadania, particularmente dos direitos sociais, cuja natureza está relacionada à igualdade afeta negativamente os interesses do capital por diversas razões. Em primeiro lugar porque ao estabelecer novas regras em relação à distribuição da riqueza e organizar um conjunto de serviços sociais, o Estado reduz a liberdade de ação do capital e subtrai uma série de atividades que este se sentia no direito de executar para auferir lucros. Para financiar os serviços sociais, o Estado tributa o capital, aumentando seus custos e conseqüentemente a taxa de lucro. Como diz Wallerstein “a democratização [que está associada para ele ao estado do bem-estar social] não é e nunca foi do interesse dos capitalistas” (2002 a, p. 64).

O desenvolvimento dos direitos e das políticas sociais, ou seja do reino da igualdade, contrariam o interesse do capital, interferindo em sua lógica, contrariando sua visão de mundo, restringindo sua liberdade de ação e reduzindo suas possibilidades de realização de lucro. É natural que o desenvolvimento do *welfare state* acabasse por entrar em choque com a ideologia do capital, ou seja o liberalismo econômico. O surgimento do neoliberalismo representa em grande medida essa tentativa reação do capital, em busca de uma reversão de um quadro que lhe é negativo, de forma a que o mercado livre possa reconquistar os espaços que veio perdendo ao longo do século XX.

O *welfare state* significa, também, um estágio muito avançado da transformação do Estado e de sua relação com a sociedade. Estamos diante de uma configuração social extremamente complexa que só pode ser entendida se procurarmos levar em conta os fatores econômicos, sociais e políticos em seu conjunto. Nessas condições, a análise do *welfare state* no momento em que o

neoliberalismo vem promovendo sua tentativa de restabelecer as regras do mercado livre sobre todos os domínios sociais, vai demandar a consideração do outro lado do processo, ou seja como vem se dando o que Polanyi chamou de movimento de autoproteção da sociedade.

O próximo capítulo discute as diferentes configurações assumidas pelo Estado do bem-estar social, sua evolução, as propostas neoliberais a respeito, o que vem ocorrendo de fato em termos de mudança das políticas sociais e as formas que o movimento de autoproteção social vem assumindo na luta pela manutenção e ampliação dos direitos e políticas sociais.

A transformação do Estado, através das lutas pelos direitos de cidadania, continua em nossos dias. A característica central das lutas atuais tem sido sua grande diversificação e surgimento de novos atores sociais. Os chamados novos movimentos sociais, formados por organizações, ativistas e interesses mais específicos e de caráter inteiramente novo têm um conteúdo essencialmente político, na medida em que suas reivindicações se dirigem ao Estado, buscando fazer com que este amplie tanto o rol de direitos de cidadania que reconhece, promove e protege, como para ampliar os fóruns de decisão política. Como veremos no próximo capítulo, a mobilização social recente também está relacionada e de forma nova com a defesa e a ampliação do *welfare state*.

4. WELFARE STATE: O NÚCLEO DAS TENSÕES NO INTERIOR DO ESTADO CAPITALISTA

4.1. Definição e natureza do tema

4.1.1. Definição e limites

Há definições mais ou menos amplas do que vem a ser o *welfare state* e as políticas sociais. Alguns compreendem por bem-estar social a maior parte das políticas públicas que afetam as condições de vida da população, entre elas as políticas relacionadas com o trabalho, a habitação, o saneamento, a educação, além das que compõem o que se convencionou tratar por seguridade social: que é composta, em geral, pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

A mais utilizada, entretanto, relaciona o *welfare state* com a prevenção e proteção de riscos sociais, os quais podem ser de pelo menos três tipos diferentes: de classe, relacionados com o processo da vida e os intergeracionais (Esping-Andersen, 1999, p. 36-46). Os primeiros dizem respeito à inserção das pessoas na sociedade e no mercado de trabalho, podem variar, dessa forma, de acordo com a profissão, o grau de instrução, a etnia, etc. Os relacionados com o processo da vida, dizem respeito à vulnerabilidade das pessoas segundo a idade (crianças, idosos), à saúde, etc. Já os últimos dizem respeito à herança social de cada grupo, a pobreza por exemplo. A tentativa de corrigir este último tipo de risco explica, em parte, a ênfase de muitas das primeiras políticas sociais na educação.

Outra definição importante em relação aos direitos e políticas sociais que compõem o *welfare state* é a busca da igualdade, ou de construção de condições mínimas de igualdade entre os cidadãos através da satisfação de algumas de suas necessidades básicas. Tais políticas geralmente são perseguidas através de medidas públicas que afastam a satisfação daquelas necessidades de soluções próprias do mercado, 'desmercadorizando' as mesmas, para utilizar a expressão de Esping-Andersen, numa tradução livre.

Neste sentido, as políticas sociais que definem de forma mais clara o *welfare state* são: a educação, saúde, previdência e assistência social. Os três últimos tipos de políticas e de direitos sociais, como já mencionei, compõem o que em alguns países, inclusive no Brasil, se convencionou chamar por seguridade social.

Na linha da busca da igualdade, para T. H. Marshall, os sistemas de saúde de cunho universal representam o verdadeiro símbolo do *welfare state*, pelo fato do direito à saúde não ter relação nem com a classe nem com a condição de renda de cada cidadão e pelo fato da política de saúde desenvolvida pelo Estado substituir as relações de mercado e o cálculo econômico por um serviço público que visa tratar a todos de forma igual. Veja-se o que ele diz do sistema de saúde britânico:

“... o verdadeiro símbolo do Estado do Bem-Estar Social foi muito mais o *National Health Service* do que o seguro social ou mesmo os salários-família. ... O *NHS* nada tem a ver com relações de classe, pobreza, subsistência ou com os defeitos do sistema capitalista. Caracteriza a humanidade em luta contra os males naturais, como a medicina sempre o fez, suprime o mercado econômico e o substitui por um cálculo de necessidades...” (1967a, p. 198).

Utilizo como definição de *welfare state* o conjunto de direitos e políticas sociais relacionadas ao mesmo tempo com a proteção de riscos e com a busca de condições mínimas de igualdade entre os cidadãos, constituídos pela educação, saúde, previdência e assistência social. A definição aqui adotada pode ser considerada restrita, não abarcando outras políticas como as de trabalho, de habitação ou saneamento, entre outras, mas parece mais precisa e de acordo com a natureza do direito social, que é discutida adiante.

Outra razão de ordem prática para a adoção desta definição é o fato de que a grande maioria dos sistemas de bem-estar social está construída em torno desses quatro campos de direitos, ainda que a amplitude dos direitos e a forma com que as políticas a eles correspondentes possam variar bastante. É óbvio que as políticas relacionadas com o trabalho influenciam diretamente as condições sociais e, portanto, as condições de exercício da cidadania, mas o direito ao trabalho é de natureza distinta dos direitos sociais, em função da também distinta relação Estado-sociedade que a ele corresponde (ver Apêndice A).

Os sistemas de bem-estar social, surgiram há pouco mais de um século, tendo como marco inicial a política social da Alemanha Imperial de 1883-89, que estabeleceu proteção para os riscos de saúde, velhice e invalidez por categorias profissionais. A partir daí o sistema de bem-estar social teve um grande desenvolvimento no mundo capitalista, especialmente a partir dos anos 30 do século XX e mais ainda depois da Segunda Guerra Mundial. Mais recentemente, o *Welfare State* vêm passando por uma série de pressões internas e externas, principalmente desde o início dos anos 80 do século XX, desde a subida ao poder das idéias neoliberais.

Os sistemas de *Welfare State* assumiram historicamente diferentes modelos ou regimes em cada país, em função dos arranjos político-institucionais que fizeram parte do seu processo de desenvolvimento. Por essa razão é necessário levar em consideração os modelos e arranjos existentes na avaliação do impacto do neoliberalismo sobre os mesmos. Afinal, como diz Esping-Andersen, “...*the Welfare State is the child of politics and so, will be its future ...*”(1996, p. 265).

Há uma literatura recente relativamente vasta sobre o tema, que aborda principalmente a situação dos países desenvolvidos, com ênfase para a situação da Europa, da América do Norte e dos chamados países antípodas (Nova Zelândia e Austrália). A consideração da situação concreta de cada modelo de *welfare state* e dos diferentes arranjos político-institucionais vem ganhando um destaque maior nessa literatura e será analisada mais adiante.

Nesta Tese, a ênfase é colocada nos subsistemas de saúde e previdência social – os quais voltam-se para a redução dos riscos da doença e do desamparo na idade avançada –, porque esses sistemas representam os maiores programas de bem-estar social em todo o mundo, concentram a maior parte dos gastos públicos na área social e tem constituído o foco principal das disputas que vêm sendo travadas em torno dos caminhos para o futuro do *welfare state*.

Os demais programas e políticas sociais – seguro desemprego, renda mínima, apoio a portadores de deficiência, mulheres crianças, idosos, etc – que podem ser agrupados a grosso modo na rubrica de assistência social, vêm crescendo por várias razões, inclusive em função da redução do crescimento econômico e do aumento do desemprego, mas constituem ainda programas menos importantes do ponto de vista econômico e social do que os de saúde e previdência.

A maior importância relativa dos subsistemas de saúde e previdência social, vem sendo reforçada, ainda, nas últimas décadas pelo processo de envelhecimento da população, que tem como conseqüências: a) a redução da proporção entre aposentados e trabalhadores ativos, o que aumenta as dificuldades de financiamento dos sistemas de previdência; e b) a maior demanda por serviços de saúde por parte da população idosa, em função, principalmente das doenças crônico-degenerativas. Essas estão entre as principais razões que explicam o crescimento dos gastos com saúde e aposentadorias na maior parte dos sistemas de *welfare state* do mundo, apesar dos esforços de contenção e da retórica neoliberal.

É provavelmente porque os segmentos da saúde e previdência sejam os que demandam mais recursos públicos entre todas as políticas sociais que eles constituíram também o principal alvo dos ataques neoliberais ao *welfare state*, o que, por sua vez, reforça a escolha dos mesmos como foco da análise desta Tese.

4.1.2. Políticas sociais e capitalismo

Até o advento da política social, como política de Estado, no último quartel do século XIX, a proteção aos riscos dependia fundamentalmente da ação das próprias famílias e em alguma medida das igrejas, principalmente da Igreja Católica. Como grande parte da vida econômica e social, a assistência à saúde, o acesso à educação, assim como a proteção à velhice e à invalidez não assumiram a forma de mercadoria, pelo menos totalmente, durante a maior parte da história do capitalismo.

O desmonte das relações feudais de produção e a transformação do trabalho humano em mercadoria pelo capitalismo destruíram as bases da proteção social baseada nas famílias e na Igreja. A nova população formada principalmente por proletários urbanos já não podia contar com a regularidade que as antigas relações de produção asseguravam aos servos da gleba, por pior que elas fossem, nem tampouco podiam contar com a proteção da família estendida, como aqueles contavam.

A transformação do trabalho em mercadoria se processou de forma progressiva e incessante nos países capitalistas, mas a transformação da proteção social em mercadoria mostrou-se tarefa muito mais difícil, inclusive porque os que mais necessitavam dela, os órfãos, velhos, inválidos e desempregados, eram exatamente os que menos podiam comprá-la no mercado.

Mesmo os trabalhadores que se encontravam empregados não dispunham de sobras para contratar serviços de educação ou saúde, muito menos para contratarem seguros que pudessem oferecer garantias para uma velhice tranqüila ou para acidentes que pudessem deixá-los inválidos, por terem seus salários calculados com base na reprodução restrita de sua força de trabalho. A única hipótese para a sobrevivência de uma pessoa sem trabalho e necessitada nos primeiros séculos do capitalismo era a caridade de alguém ou de uma rara instituição.

Não é à toa que toda a luta da população, seja como trabalhadores organizados, seja como cidadãos que exigem seus direitos, assumiu como forma e expressão a construção de soluções fora do mercado para melhorar as condições de sobrevivência e assegurar um mínimo de dignidade à vida. Sindicatos, contratos coletivos de trabalho, políticas sociais assumidas pelo Estado são todos eles caminhos contrários às leis do mercado, mecanismos de autoproteção da sociedade contra a tentativa do mercado de que tudo – inclusive as pessoas – fosse reduzido à forma de mercadoria.

É este sentido anti-mercado que Polanyi dá ao movimento ou princípio de autoproteção da sociedade e que Esping-Andersen denominou de ‘desmercadorização’ (*decommodification*) das políticas sociais. Essa ‘desmercadorização’ tornou-se uma condição praticamente indispensável para a própria existência do ser humano desde que ele foi reduzido fundamentalmente à condição de detentor meramente de sua força de trabalho, à qual tem de vender cotidianamente para sobreviver.

A organização de políticas sociais pelo Estado afeta o mercado e o capital de duas maneiras distintas. Em primeiro lugar restringe o campo de ação do mercado, ao reservar determinados setores de atividades para o Estado, ou parte deles, como acontece nos casos do setor de saúde no Brasil e na Espanha. Em segundo lugar por impor restrições e exigências para as atividades do capital em

seus próprios campos de atividades, como são as normas trabalhistas, as exigências arquitetônicas para portadores de deficiência, mas principalmente por exigirem o pagamento de tributos por parte do capital para o financiamento da política social. É evidente que tais restrições e exigências aumentam os custos do capital e afetam a realização dos seus lucros, não podendo, portanto, serem motivo de alegria para o mesmo.

Pode-se dizer, neste sentido, que os sistemas de *welfare state* representam uma contra tendência em relação à dominância dos interesses do capital em nossa sociedade. Sua existência ao lado e fora do mercado significa que há uma contradição entre ambos. Esta contradição é afinal uma marca da sociedade capitalista, a qual se caracteriza na expressão de Polanyi pela ação dos dois princípios opostos já mencionados: o primeiro o do liberalismo econômico, ou dos interesses do mercado; o segundo o de autoproteção, ou de reação da sociedade.

A possibilidade da coexistência ou não de interesses tão opostos dividiu grande parte dos analistas. Para Marx, por exemplo, a contradição, que ele expressa na forma clássica da luta de classes, levaria inevitavelmente a um choque violento e final, no qual o capitalismo e sua contradição interna seriam substituídos por uma nova sociedade e inicialmente por um novo Estado. Já analistas que defendem a possibilidade da coexistência daqueles interesses, percebem e apontam as dificuldades inerentes a esta contradição, como é o caso da visão de Marshall abaixo:

“Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do séc. XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não da igualdade, mas de desigualdade. Como é possível que estes dois princípios opostos possam crescer e florescer, lado a lado, no mesmo solo?” (1967a, p. 76).

Para Marshall, não só os princípios do capitalismo (desigualdade) e do *welfare state* (igualdade) são opostos, como a própria existência dos direitos de cidadania representa uma ameaça ao sistema capitalista:

“Os direitos políticos de cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista,

embora aqueles que estavam estendendo, de um modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça. Não seria razoável esperar que fossem capazes de prever as mudanças significativas que poderiam ser acarretadas pelo uso pacífico do poder político, sem uma revolução violenta e sangrenta. A Sociedade Planificada e o Estado do Bem-estar ainda não haviam surgido no horizonte ...” (op. cit., p. 85).

A consciência desta ameaça potencial ao capitalismo é possivelmente o que faz com que liberais e neoliberais não dêem o mesmo valor aos direitos sociais e políticos como dão aos direitos civis. Sua defesa da liberdade só é entusiástica enquanto ela diz respeito às forças de mercado e à capacidade destas influenciarem as decisões do Estado. Quando esta liberdade se estende para o conjunto dos cidadãos e dá capacidade aos mesmos de influenciarem as decisões do Estado no sentido contrário aos do mercado, eles passam do entusiasmo para a aversão.

A fórmula de Polanyi de transformação do Estado pela ação do princípio de autoproteção da sociedade, que só existe em função do seu princípio oposto, é mais rica para a análise do processo atual de disputa em torno do *welfare state* do que as formulações de caráter finalístico, seja dos que exigem a supressão do mercado, seja dos que defendem a vitória total deste.

4.2. Uma nova visita às tipologias do *welfare state*

O *welfare state* não constitui um gênero único. Pelo contrário sua configuração em cada sociedade capitalista reflete as características históricas do seu desenvolvimento concreto em cada uma delas e das ideologias que presidiram este desenvolvimento. Quando falamos em sistemas de bem-estar social estamos nos referindo, portanto, a um gênero cujos tipos concretos de existência são bastante variados.

A tipologia dos sistemas de bem-estar social mais famosa e que vem servindo de referência para diversos estudos sobre o tema, inclusive este, é a que Esping-Andersen propôs inicialmente em “*The three worlds of welfare capitalism*”. Neste livro, escrito em 1990, ele divide os sistemas de bem-estar em três grandes regimes ou tipos ideais: liberal, corporativo e social-democrata.

As características do regime liberal são: a assistência estatal focada nos comprovadamente mais pobres (*means-tested assistance*). Esta assistência é de cunho nitidamente residual; com ênfase nas soluções de mercado para a maioria da população e transferências de tipo universal relativamente modestas. O legado histórico deste regime de *welfare state* são a *poor relief* britânica do século XIX, a qual representava para Marshall a própria antítese da cidadania. Os exemplos mais claros deste tipo de regime, para Esping-Andersen, são os que existem nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

O regime corporativo – também chamado conservador, ‘bismarckiano’, de seguro-social, ou continental – tem por característica básica a preservação das diferenças de *status* entre as classes sociais, que seriam, ao mesmo tempo o objetivo e o resultado da organização de sistemas de seguro social de forma separada por categorias profissionais ou setores econômicos. Este modelo surgido na Alemanha foi sendo adotado progressivamente em outros países da Europa Continental, principalmente Áustria, França, Holanda, Itália e Bélgica.

O terceiro regime, social-democrata, ou nórdico, é aquele em que os direitos de cidadania e o universalismo dos propósitos e do acesso aos benefícios são mais desenvolvidos. Nele o Estado cumpre o papel central importante, tanto do ponto de vista do financiamento, como da provisão dos serviços, tendo como principal exemplo os países escandinavos.

Tais regimes são evidentemente tipos ideais, havendo grande variação de suas características em cada país. Alguns sistemas estariam numa situação fronteira entre diferentes regimes, o que motivou diversas críticas à tipologia de Esping-Andersen. O *welfare state* inglês, por exemplo, combina um sistema de saúde de características universais, típico do modelo social-democrata, com um sistema de previdência social de caráter liberal, que é possivelmente o mais privatizado de toda a Europa.

Os países do Sul da Europa – Itália, Espanha, Portugal e Grécia – cuja situação social e econômica vem se aproximando nas últimas décadas daquelas existentes nos demais países da Europa Ocidental, também apresentam sistemas de bem-estar social com características mistas, que combinam aspectos do modelo social-democrata com o de seguro social.

Segundo Esping-Andersen, O eixo da análise que levou a construção dessa tipologia é a relação público-privado existente nos diferentes regimes de *welfare state*. A grande vantagem da tipologia é o fato de estar baseada na consideração dos aspectos políticos envolvidos na questão, o que a torna uma ferramenta rica de análise.

Dessa forma, a metodologia se desenvolveu e propõe uma análise centrada nos aspectos políticos da questão do *welfare state*, que procura levar em consideração os diferentes atores envolvidos – como os partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) –, além da dinâmica de sua relação com o Estado e os complexos arranjos político-institucionais que dela derivam.

O Quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese das características dos diferentes regimes de *welfare state*, segundo o papel desempenhado em cada um deles pelo Estado, pelo mercado e pelas famílias, segundo a forma e o *locus* de solidariedade e o grau de afastamento das políticas de cada regime em relação ao mercado.

Quadro 1 - Síntese das características de cada regime de *welfare state*

Características	Liberal	Social-democrata	Conservador
Papel de: Família Mercado Estado	Marginal Central Marginal	Marginal Marginal Central	Central Marginal Subsidiário
<i>welfare state</i> : - forma dominante de solidariedade - <i>locus</i> dominante de solidariedade - grau de afastamento do mercado	Individual Mercado Mínimo	Universal Estado Máximo	Parentesco Corporativismo Estatismo Família Alto
Exemplos modais	USA	Suécia	Alemanha e Itália

Fonte: Esping-Andersen, 2001, p. 85.

Em 1999, Esping-Andersen rediscutiu, em “*Social Foundations of Postindustrial Economies*”, a tipologia que deriva dessa metodologia para avaliar a necessidade ou não de se considerar mais três possíveis regimes: o antípoda (Austrália e Nova Zelândia), o mediterrâneo (Itália, Espanha, Portugal e Grécia) e o japonês. O

autor descarta o primeiro possível modelo, uma vez que a trajetória do *welfare state* dos países da Oceania foi semelhante à trajetória do britânico – inicialmente de corte universalistas, viriam assumindo progressivamente características liberais.

No caso do modelo mediterrâneo, proposto por alguns autores, Esping-Andersen contra argumenta que as características peculiares da assistência social desses países não é suficiente para defini-los como um novo regime. De todos esses possíveis regimes, o que apresentaria características aparentemente mais específicas é o japonês, embora, como procuro mostrar no Apêndice B, ele deva ser enquadrado no primeiro tipo ideal – conservador ou de seguro-social.

Cada um dos três regimes definidos por Esping-Andersen é apresentado com mais detalhes, a seguir, não na seqüência histórica com que surgiram e se desenvolveram, mas em função da proximidade com os interesses do mercado, começando, portanto pelo regime liberal.

4.2.1. Regime liberal

O regime liberal é encontrado sobretudo nos países anglo-saxões – EUA, Canadá, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia –, nos quais os movimentos socialista e democrata cristão nunca foram politicamente fortes. É necessário distinguir, entre eles, a Inglaterra e a Austrália, entretanto, onde os movimentos sindical e trabalhista têm força e tradição, tendo desempenhado um importante papel na formação da política social. Suas características, como já se adiantou, são: a ênfase na assistência voltada para os comprovadamente necessitados (*means-tested assistance*), a existência de transferências e programas de tipo universal de porte modesto.

A origem da política social de tipo liberal, segundo Esping-Andersen (2001, pp. 74-75), é a economia política inglesa do século XIX, e suas noções de '*less-eligibility*' e '*self-help*', as quais estão enraizadas na crença na supremacia do mercado. Por conta dessas raízes ideológicas, os regimes liberais de *welfare state* apresentam um compromisso com o Estado mínimo e a tendência a individualização dos riscos, além da promoção das soluções de mercado.

Nesse regime, o Estado desempenha um papel residual na política social, focando suas políticas nos grupos sociais comprovadamente mais pobres e necessitados. A proporção público-privado na provisão de serviços varia muito, contudo, entre esses países o Canadá e a Inglaterra mantêm sistemas de saúde de acesso universal, enquanto nos EUA não há sequer o reconhecimento da saúde como direito social, mantendo-se apenas dois sistemas residuais para os idosos ou os muito pobres – *Medicare* e *Medicaid*, respectivamente.

A situação da Inglaterra na área social é muito peculiar. Na área da saúde existe até hoje o *National Health System* (NHS), cujas características originais essenciais, acesso universal, provisão pública permanecem, apesar da tentativa de desvio de rota durante os governos de Margareth Thatcher e John Major. Boa parte das medidas tomadas por aqueles governos – tais como a transformação dos *general practionners* (GP) em *gate keepers*, ou porteiros, do sistema e a introdução do regime dos *fundholders*³⁹ - foram revertidas pelo governo Tony Blair, por serem altamente impopulares. Na previdência, como se verá a seguir, o país introduziu um sistema que é um dos mais próximos do modelo defendido pelos neoliberais, estando hoje uma maioria da população coberta por planos privados de aposentadorias e pensões.

A colocação do Canadá entre os países em que prevalece o regime liberal ou residual pode ser contestada. Afinal o país mantém sistemas de saúde e de previdência de características universais. É verdade que na área da saúde a prestação de serviços é privada, embora o Estado seja o único comprador dos serviços e o acesso da população aos mesmos seja universal e gratuito.

O único campo em que o regime de *welfare state* daquele país realmente apresenta características liberais é o da assistência social, no qual os programas são claramente baseados em comprovação das necessidades das pessoas. Segundo dados de Esping-Andersen (1990, pp. 70-1), os programas de assistência social canadense baseados em comprovação da renda chegam a representar 15,6% do total dos gastos públicos na área social, enquanto a média

³⁹ Por este regime, alguns GP's administravam recursos orçamentários com os quais "compravam" serviços de especialistas, laboratórios, hospitais pelo melhor preço, constituindo uma das principais formas pela qual os conservadores procuravam introduzir práticas de mercado no NHS.

desse gasto para 18 países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) considerados na amostra utilizada pelo autor é de 5,9%.

Em todos os demais campos, com a exceção do peso relativo do sistema de previdência privada suplementar, as políticas canadense se comparam abaixo da média dos países da OCDE, revelando um forte grau de aproximação com o regime social-democrata⁴⁰.

Segundo Castles (1996, pp. 88-115), a Austrália e a Nova Zelândia se destacaram no período 1980-2000 como os países que mais utilizaram estratégias de assistência social baseada na comprovação das necessidades das pessoas (*'means-based'* ou *'means-tested'*), o que os colocou entre os países mais atrasados da OCDE do ponto de vista do desenvolvimento social durante a 'Era Dourada' do *welfare state*. Fato curioso e paradoxal é que ambos os países estiveram entre países capitalistas pioneiros no reconhecimento dos direitos sociais e na organização de políticas correspondentes. A Nova Zelândia, em particular, foi o primeiro país capitalista a se propor a universalizar o acesso aos serviços de saúde, ainda em 1941, privatizando-o em segundo Huber e Stephens (2001, p. 123-126).

Nos anos 80 e 90, do século XX, tanto a Austrália, como a Nova Zelândia modificaram completamente a direção de suas estratégias na área da assistência social, adotando, mais do que em qualquer outro lugar, estratégias baseadas na comprovação das necessidades. Tais estratégias foram adotadas em meio a dramáticas mudanças no mercado de trabalho, em que tanto a proporção de pessoas ocupadas no setor de serviços, como a proporção de emprego em tempo parcial como, ainda a participação das mulheres no mercado de trabalho saíram de um nível inferior ao das médias que se verificavam na Europa, para as superarem.

O objetivo declarado das políticas sociais recentes desses países seria o de preparar suas economias para responderem de forma eficiente ao mercado. O

⁴⁰ De fato, segundo os próprios dados apresentados por Esping-Andersen (2001, pp. 70-71), o grau de universalismo (que inclui saúde, pensões e auxílio desemprego) do Canadá é de 93, enquanto o da Suécia é de 90, o da Dinamarca 87, o da Finlândia 88 e o da Noruega 95.

impressionante é que tais mudanças foram introduzidas na Austrália, não por governos de direita, mas por governos trabalhistas. Na Nova Zelândia foi o um partido de direita defensor do neoliberalismo (o *National Party*) o responsável pela mudança. Dos dois países, foi a Nova Zelândia que levou mais longe a introdução da política neo-liberal, seja na área da saúde, seja na área da assistência social. A Austrália ainda mantém um sistema de saúde de acesso universal e uma forte intermediação do Estado nas disputas entre o trabalho e o capital.

4.2.2. Regime corporativo, ou de seguro social

O regime corporativo, ou de seguro social, desenvolvido inicialmente pelo Governo Bismarck na Alemanha imperial, no último quarto do século XIX, serviu de modelo para a maior parte dos sistemas de *welfare state* europeus e de muitos países da América Latina e de alguns países asiáticos. Este tipo de regime guarda pouca relação com o conceito de cidadania social desenvolvido por T. H. Marshall e com os ideais universalistas e igualitários presentes tanto no Plano Beveridge e outros sistemas de saúde nele inspirados, quanto nos sistemas de bem-estar que se desenvolveram entre os países do Norte da Europa.

Segundo Esping-Andersen (1990, p. 10) a economia política conservadora que está na base do regime do mesmo tipo surgiu como uma resposta autoritária aos movimentos revolucionários europeus dos século XIX, especialmente a Revolução de 1848 na Alemanha (Berlim) e a Comuna de Paris de 1870. Tal política era claramente anti-revolucionária e de cunho nacionalista, tendo por objetivo deter o movimento proletário alemão.

Por essas razões, o seguro social bismarckiano foi concebido inicialmente como uma ferramenta voltada para o reforço e a consolidação das diferenças entre as classes e grupos sociais, estabelecendo mecanismos verticais de proteção social que englobavam cada um apenas um setor econômico ou categoria profissional. Instituições de seguro recolhem contribuições dos trabalhadores e empregados e administram tais recursos, geralmente através de mecanismos bipartites ou tripartites (trabalhadores, patrões e representantes do Estado) de forma financiar as aposentadorias, pensões, assistência à saúde e outros benefícios.

Para que se tenha idéia da fragmentação desse tipo de regime do ponto de vista da gestão e da provisão de serviços, é interessante citar o exemplo do sistema de saúde alemão, no qual há cerca 1.200 agências ou fundos separadas por região e categoria ocupacional. Mesmo na Itália, que passou por uma reforma sanitária em 1978 baseada no princípio da universalidade e que inclusive ajudou a inspirar a reforma brasileira, continuam a funcionar mais de 120 planos de saúde por categoria ocupacional.

A França, entre 1898 e 1939, adotou e manteve um sistema praticamente idêntico ao bismarckiano. Administrado pelas *mutuelles*, o sistema francês organizava as políticas sociais por categoria profissional. Desde o final da Segunda Guerra, o sistema francês procura combinar a lógica de Bismarck com a de Beveridge. No lugar do funcionamento independente das diversas *mutuelles*, o novo sistema tentou estabelecer uma rede coordenada pela *Securité Sociale*. A unidade administrativa não existe até hoje, como mostra o próprio *site* da *Securité Sociale* na Internet:

“Les professions agricoles vont conserver leurs institutions spécifiques dans le cadre de la mutualité sociale agricole. Les salariés des régimes spéciaux vont refuser de s'intégrer dans le régime général et conserver dans un cadre 'transitoire' qui dure encore, leurs régimes spécifiques (fonctionnaires, marins, cheminots, mineurs etc..).

“La loi du 22 mai 1946 pose le principe de la généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble de la population mais les professions non salariées non agricoles s'y opposeront” (www.securite-sociale.fr).

Desde 28 de julho de 1999, a França procura construir um sistema de saúde de características universais, embora a presença das instituições corporativas ainda seja forte. A Bélgica, assim como a França combina sistemas de aposentadoria fragmentados com um sistema de saúde nacional, dividido internamente em grandes grupos ocupacionais (Esping-Andersen, 1999, p. 82).

Uma das principais forças que ajudaram a conceber e desenvolver os sistemas baseados no regime corporativo na Europa, segundo Esping-Andersen, foi a democracia cristã, que forneceu as bases ideológicas do princípio do ‘familialismo’ (1996b, pp. 67-69). As implicações desse princípio são:

1. os direitos sociais derivam não de uma relação de cidadania (modelo social-democrata), ou de necessidades comprovadas (modelo liberal), mas do vínculo empregatício;
2. centralidade na família e no papel do homem com provedor da mesma, com conseqüente paternalismo e discriminação da mulher; e
3. os mecanismos de proteção social variam de acordo com o status ocupacional dos trabalhadores.

Na França, onde a política social se desenvolveu num espírito anti-clerical, o papel do catolicismo foi menos importante. O peso dos interesses corporativos, no entanto, decisivo para que a configuração do regime de seguro social com fortes diferenças de status, em função da posição dos trabalhadores no processo de trabalho. O familialismo na França é uma característica menos nítida do que na Alemanha ou na Áustria (Esping-Andersen, 1999, p. 82).

O principal tipo de mudança sofrida pelo regime corporativo, ou de seguro social, no pós-guerra foi a adoção do regime de caixa ou *pay-as-you-go* (PAYG), em que as contribuições dos trabalhadores na ativa financiam diretamente os benefícios dos aposentados e pensionistas, dispensando mecanismos de capitalização e a lógica atuarial (Esping-Andersen, 1996 b, p. 69).

Tal situação também ocorreu no Brasil, quando da extinção dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), da era Vargas, e sua substituição pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), nos primeiros anos da ditadura militar. A grande diferença, é que a mudança brasileira rompeu com a diferenciação dos contribuintes/beneficiários por categoria ocupacional, criando um sistema único, enquanto na maior parte da Europa Continental e nos países da América Latina que optaram por este tipo de sistema, como é o caso da Argentina, aquela distinção ainda é mantida.

Nas últimas décadas, o aumento dos níveis dos benefícios, combinado com um grande aumento da proporção dos beneficiários em relação aos contribuintes, trouxe uma deterioração da situação financeira das instituições européias de seguro social, ver Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Diferenças percentuais entre receitas e despesas das instituições de seguro social em países selecionados da Europa (1980-91)

Países	1980	1991
Alemanha	+ 3,1	+ 5,2
Bélgica	- 5,9	- 3,2
França	+ 1,7	+ 0,9
Itália	- 3,9	- 4,3

Fonte: OECD, 1991 (apud Esping-Andersen, 1996, b)

Entre as causas da deterioração econômica dos sistemas de seguro social destacam-se o crescimento dos gastos com seguro desemprego, de um lado, e o envelhecimento da população, que aumenta as despesas com saúde e com aposentadorias e pensões, por outro. Tais efeitos são ainda mais sérios nas instituições ligadas a profissões cujos contingentes de trabalhadores encolheram em função de redução da atividade econômica ou transformação da base tecnológica da produção – tal como aconteceu com mineiros, bancários e outros grupos.

Quando os sistemas baseados no regime corporativo foram criados, assumia-se que o tempo médio de contribuição dos trabalhadores situava-se em torno de 40 a 45 anos – admitindo-se que a entrada no mercado de trabalho se dava entre os 15 e 16 anos e a saída entre os 60 e os 65 anos – o que resultaria em tempos médios de aposentadoria em torno de 10 anos.

No desenvolvimento desses sistemas houve o aumento da idade média de entrada no mercado de trabalho, que passou a se dar entre os 18 e os 20 anos, e a redução da idade média de aposentadoria – entre os 55 e 59 anos – com isso, reduziu-se o tempo de contribuição para cerca de 35 a 40 anos. Estes fatores combinados com a maior longevidade da população – que amplia o tempo de pagamento dos benefícios – levaram a um grande aumento do peso dos benefícios em relação às contribuições.

As características do regime corporativo, segundo às quais os direitos e o acesso aos serviços deles decorrentes, estão vinculados à posição do trabalhador no sistema de estratificação ocupacional, também ajuda a explicar a forte clivagem

entre os 'incluídos' e os 'excluídos' do sistema, tema recorrente da literatura francesa recente sobre políticas social⁴¹.

O fato do mercado de trabalho ser fortemente controlado pelo Estado e pelas corporações nesse regime, torna ainda mais difícil a transição do trabalhador de uma corporação para outra, ou de uma profissão para outra, o que contribui para amplificar o problema do desemprego. Esta característica também torna ainda mais necessária a existência de programas e serviços voltados para os que estão fora do mercado de trabalho, como o *Revenu Minimum d'Inclusion* (RMI) francês.

A partir do fim dos 'anos dourados' aumentou o desemprego, acarretando tanto uma redução adicional do tempo efetivo de contribuição para os sistemas – relativo aos períodos em que os trabalhadores ficam sem emprego –, quanto um crescimento das despesas com seguro desemprego. O aumento do desemprego também tornou ainda mais nítida a separação entre os 'incluídos' e os 'excluídos', trazendo uma série de problemas de financiamento do *welfare state* nos países que adotam o regime corporativo.

Segundo os mais diversos autores⁴², os sistemas baseados neste regime são os que vem apresentando a maior resistência à mudança e que mais vêm apresentando dificuldades do ponto de vista do financiamento, uma vez que a falta de flexibilidade do mesmo dificulta sua adaptação ao fim da era fordista, que veio acompanhada por um menor ritmo de crescimento econômico, pela redução dos salários e maior desemprego.

4.2.3. Regime social-democrata

O regime social-democrata tem por base o universalismo e o igualitarismo, onde as políticas buscam efetivar os direitos sociais através principalmente de soluções fora do mercado (*'decommodification of social rights'*). Ao invés de tolerarem a existência de soluções duais entre o Estado e o mercado, entre os trabalhadores e a classe média, os sociais democratas procuraram construir um sistema de *welfare state* voltado para a promoção de uma situação de igualdade e de alto

⁴¹ Ver, por exemplo: Rosanvallon (1995), Murard (1996), Aznar (1996), Gaulier (1996), Olivennes (1996) e Castel (1998).

⁴² Ver: Esping-Andersen (1996, b), Daly (2001) e Myles e Pierson (2001).

padrão de serviços, ao contrário de meramente se procurar assegurar uma igualdade em torno de padrões mínimos, como é o caso dos outros regimes (Esping-Andersen, 1990, p. 27).

O compromisso com o pleno-emprego é uma das fortes características do regime social democrata de *welfare state*. Entre os países nórdicos, tal compromisso foi perseguido, em grande parte, através do crescimento do emprego público, a partir dos anos 60 do século passado. Grande parte do emprego público gerado nos países escandinavos estava associado aos programas de bem-estar social destacando-se, entre eles, serviços que facilitavam a liberação da mulher das tarefas domésticas para o ingresso no mercado de trabalho, como creches, programas de treinamento e retreinamento da força de trabalho. Por essa razão, entre outras, os países escandinavos são os que apresentam a maior participação da mulher no mercado de trabalho em todo o mundo.

O aspecto mais importante deste regime, entretanto, é que os direitos sociais guardam relação estreita e direta com a condição de cidadania, ao contrário do que acontece nos demais, em que aquela condição depende da comprovação de necessidades ou da relação de trabalho. Enquanto há soluções de mercado em graus diversos para as necessidades sociais na maioria dos países que seguem os outros regimes de *welfare*, nos países nórdicos, principalmente, há um compromisso com o não desenvolvimento do mercado na área social, de forma a se maximizar o igualitarismo (Esping-Andersen, 1999, p. 79).

Tanto a forte noção de cidadania, como o compromisso com o pleno-emprego, o igualitarismo ou a criação de condições para a efetiva participação da mulher no mercado de trabalho contrastam frontalmente com a manutenção do familialismo do regime corporativo, ou bismarckiano. O grupo de países que adotou plenamente o regime social-democrata é relativamente reduzido, em comparação com os que seguiram as duas vias anteriormente descritas.

São essencialmente os países escandinavos que adotaram o regime social-democrata, embora os sistemas de saúde britânico e canadense sejam de características claramente social-democratas. Outros países mais recentemente que vem implantando sistemas de saúde de acesso universal, como os países do Sul da Europa e mesmo o Brasil.

Segundo Guillén e Álvarez (2001, p. 111), no Sul da Europa, onde anteriormente prevalecia o regime corporativo, reformas introduzidas a partir do final dos anos 70 fizeram com que seus sistemas de bem-estar social passassem a se aproximar bastante do regime social-democrata. Este é o caso claramente do serviço de saúde nacional italiano, criado em 1979.

Pode-se dizer, aliás, que o desenvolvimento do modelo brasileiro seguiu caminho muito semelhante a partir de 1988, com a diferença de que o nosso sistema de seguro-social, criado em 1933, no primeiro governo Vargas, ter passado por uma unificação durante o regime militar, em que os IAPs foram reunidos no INPS, o qual passou a oferecer benefícios semelhantes para as diferentes categorias profissionais do setor privado.

4.2.4. Uma palavra adicional sobre os diferentes regimes

Como se viu acima, não se pode generalizar ao tratar do *welfare state*, pois não há uma configuração única do mesmo. Os próprios tipos ou regimes de bem-estar social não existem de forma pura. Cada regime assume características próprias e específicas em cada país em função do embate entre o Estado e a sociedade e da ideologia que prevaleceu seja no comando do Estado, seja nas lideranças do movimento social, ao longo do processo de implantação e desenvolvimento de cada sistema.

Assim como não há uma única forma ou regime de bem-estar social, os direitos e políticas sociais estão em permanente movimento de transformação, fruto do contínuo embate entre os interesses do mercado e da sociedade e das tensões ente o Estado e a sociedade. Pode-se dizer que do ponto de vista histórico, os direitos sociais vêm se afirmando, ampliando e se diversificando. Mas como os interesses em torno dos mesmos são altamente contraditórios, opondo o mercado de um lado e os beneficiários das políticas sociais de outro, este processo de desenvolvimento dos direitos sociais e do *welfare state* não é retilíneo nem uniforme, está sujeito às conveniências do momento e à força e capacidade de influência que cada um desse interesses dispõe em cada conjuntura dada.

Pode-se dizer desta forma, que as últimas duas décadas representam um momento de acirramento do conflito entre os interesses do mercado e os da

sociedade. As quatro décadas de fortalecimento das políticas de bem-estar social do século passado haviam feito a balança pesar a favor da sociedade, transformando o Estado capitalista e limitando consideravelmente a liberdade de ação das forças de mercado. Nesta linha de raciocínio, o neoliberalismo se constitui numa expressão radical da tentativa do mercado reverter o processo a seu favor.

Como os princípios da liberdade do mercado e de autoproteção da sociedade existem e agem um em função do outro, as iniciativas do neoliberalismo no campo social não foram parecidos com um passeio tranquilo numa tarde de domingo. Nos itens seguintes procuro caracterizar as propostas neoliberais em relação às políticas sociais e às mudanças que ocorreram nos sistemas de bem-estar social no mundo.

4.3. As propostas neoliberais

Há várias fontes de pressão sobre as condições de manutenção e desenvolvimento do *welfare state*, tais como a mudança na composição etária da população, a transformação da estrutura e composição das famílias, a evolução tecnológica, o aumento do desemprego, com o fim dos 'anos dourados' de crescimento econômico, além das idéias neoliberais. Nenhuma teve tanta repercussão, contudo, quanto o ataque promovido pelas idéias neoliberais. Defendendo uma concepção de Estado e de direitos de cidadania radicalmente distinta da que prevaleceu entre os anos 30 e os 70 do século passado, o neoliberalismo elegeu as políticas sociais entre seus principais alvos e procurou transformar suas críticas em realidade, tentando modificar o rumo e a dimensão da intervenção do Estado na área social.

O próprio desenvolvimento econômico do período dos 'anos dourados' abriu espaço para mudanças na percepção das sociedades sobre as bases dos ideais de solidariedade que presidiram a expansão dos sistemas de *welfare state*, favorecendo de certa maneira as idéias neoliberais. Marshall, ao comparar os regimes do continente europeu, com o que se desenvolveu na Inglaterra, já mostrava, na década de 60, como a mudança na situação econômica poderia afetar as bases ideológicas em que se assenta o sistema de bem-estar social:

“Na Inglaterra, a história foi muito diferente. A solidariedade cresceu, sem uma solução de continuidade, durante a guerra e os primeiros anos de paz. O Relatório Beveridge foi um sucesso porque ofereceu, enquanto a guerra continuava, os motivos pelos quais a nação estava em luta. Os objetivos de guerra britânicos eram expressos em termos de justiça social. ... o ponto crucial é ... que o Estado do Bem-Estar Social nasceu num mundo de austeridade - de racionamento, de controle de preços, aluguéis tabelados e casas requisitadas para dar abrigo aos desabrigados ... Foi como parte desse sistema de consumo controlado que os sindicatos se abstiveram de reivindicações salariais.”

“Pelos meados da década de 50, a Sociedade de Austeridade tinha desaparecido e a Sociedade Afluente tomava seu lugar. Removeram-se as restrições ao auto-enriquecimento e ao consumo competitivo ... Os preços subiram, as reivindicações salariais se tornaram um acontecimento anual e a inflação privou alguns dos benefícios do bem-estar de seu valor original ... Foi nessas circunstâncias que os princípios fundamentais do Estado do Bem-Estar Social ficaram sujeitos a ataques. Os principais objetivos do ataque eram o princípio da universalidade no seguro social e as disposições de determinados serviços assistenciais grátis para todos” (1967 a , p. 200).

É interessante como Marshall foi capaz de prever, com tanta antecedência, como a melhora nas condições de vida dos países desenvolvidos contribuía para a criação de espaço político e ideológico para os ataques que os neoliberais vieram a lançar contra o Estado do bem-estar-social.

Para se avaliar o impacto do neoliberalismo sobre o *welfare state* é indispensável apresentar, contudo, as propostas neoliberais para depois verificar em que aspectos e até onde elas lograram sucesso. Para identificar as formas assumidas pelas posições neoliberais e quais foram claramente suas propostas, começo com as propostas mais radicais dos seus ideólogos para depois apresentar a versão formulada pelo Banco Mundial que foi talvez o principal organismo internacional a assumir a linha de frente em relação à tentativa de mudança nas políticas sociais.

4.3.1. A visão neoliberal ‘selvagem’

Para o principal ideólogo do neoliberalismo, Friedrich von Hayek⁴³, os sistemas de bem-estar de tipo universalista, ou social-democrata, representam uma ameaça direta à liberdade e um caminho para o socialismo, isto é expresso claramente no seguinte trecho de sua obra:

“... an important distinction has to be drawn between two conceptions of security: a **limited security** which can be achieved for all and which is, therefore, no privilege, and **absolute security** [grifos meus], which in a free society cannot be achieved for all ... The latter is closely related to the third main ambition that inspires the welfare state: the desire to use the powers of government to ensure a more even or more just distribution of goods ... This is the kind of welfare state that aims at ‘social justice’ and becomes ‘primarily a redistributor of income’. It is bound to lead back to socialism and its coercive and essentially arbitrary methods”.

“Though **some** if the aims of the welfare state can be achieved **only** by methods inimical to liberty, **all** its aims **may** [grifos no original] be pursued by such methods. (2001, pp. 92-93)”

A visão de Hayek sobre o *welfare state* é clara: seus objetivos e políticas só podem se estabelecer por meio da restrição da liberdade e do fortalecimento do Estado, do socialismo e dos seus métodos arbitrários e coercitivos. A fim de se assegurar a liberdade dos indivíduos, da sociedade – e do mercado – Hayek defende políticas políticas sociais restritas, de baixo cunho redistributivo e com a predominância das soluções de mercado.

Charles Murray é outro autor identificado com a defesa de idéias liberais radicais a respeito do *welfare state*. Seu argumento em “*Two Wars Against Poverty*”, em que analisa as conseqüências das políticas sociais da *Great Society*⁴⁴ dos governos democratas de Kennedy e L. B. Johnson, dos anos 60 é que as

⁴³ Hayek é um dos mais importantes pensadores liberais e um dos patronos do neo-liberalismo, tendo liderado a fundação da sociedade de *Mont Pèlerin*, Suíça, em 1947, cujo propósito foi o de resistir às idéias keynesianas que inspiraram *Bretton Woods* (Anderson, 1996, pp. 9-10).

⁴⁴ Tais políticas, entre as quais se incluem a criação do *Medicare* e do *Medicaid*, representaram um dos maiores aumentos na amplitude das medidas e do gasto social nos EUA.

instituições de bem-estar teriam levado ao aumento da pobreza – por conta do desincentivo ao trabalho causado pelas políticas de renda mínima – e da desintegração familiar entre os pobres, especialmente entre os negros. Segundo ele,

“It is not just that social welfare reforms were ineffective in reducing poverty ... but that the reforms actually made matters worse by emasculating the work ethic and creating ‘work disincentives’. As people became less inclined to take low-paying jobs, hold onto them, and use them to get out of poverty, they became dependent on government assistance” (Murray, 2000, p. 101).

Lawrence Mead, norte-americano como Murray, culpa as políticas sociais dos democratas pelo aumento da pobreza e pelo surgimento de um novo tipo de pobres nos EUA, uma subclasse, segundo ele, a qual apresentaria como característica uma inapetência para aproveitar as oportunidades colocadas pela vida. Tal inapetência seria consequência, segundo ele, do crescimento das políticas sociais da *Great Society*:

“The poverty of today’s underclass differs appreciably from poverty in the past: underclass poverty stems less from the absence of opportunity than from the inability or reluctance to take advantage of opportunity”.

“The recent poor ... usually do not work. Only 40 per cent of poor adults had any earnings at all in 1987, and only 9 per cent worked full-time year-round”

“The greatest cause of today’s poverty may simply be that the attempts ... to equalize opportunity have failed to persuade blacks and Hispanics that it is worth working” (Mead, 2000, p. 107-110)

Como vemos, o neoliberalismo não só se opõe ao *welfare state* do ponto de vista filosófico ou como projeto de definição das relações entre Estado e sociedade, ele o culpa de estar piorando as próprias questões que justificariam sua existência. As políticas sociais desenvolvidas durante o século XX seriam, segundo eles as grandes responsáveis pelo aumento da pobreza, pelo desenvolvimento de uma ética contrária ao trabalho e pelo desenvolvimento de uma inapetência às oportunidades e ao próprio trabalho. Os pobres se teriam tornado as principais vítimas das políticas concebidas para melhorar suas condições de vida,

O fundamentalismo de Hayeck, Murray e Mead é uma das forma de apresentação das idéias neoliberais na área social, outros defenderam análises e propostas talvez menos radicais na aparência, mas semelhantes na essência. O Banco Mundial, desde o início dos anos 90, por exemplo se constituiu como um dos mais importantes e influentes arautos do projeto neo-liberal para a área social, o que justifica a consideração de suas formulações a respeito.

4.3.2. A visão neoliberal ‘civilizada’ do Banco Mundial

As propostas do Banco foram apresentadas separadamente para as diversas áreas. Em 1993 e 1994 foram publicados os estudos mais importantes para os setores da saúde e da previdência, respectivamente, com um conjunto de proposições para as duas áreas, onde se destacam as soluções de mercado, as quais são sintetizadas a seguir.

Saúde

As propostas do Banco Mundial para a saúde constam de três diferentes documentos: *Financing Health Services in Developing Countries*, de 1987, *World Development Report 1993 – Investing in Health*, de 1993 e *Health Nutrition and Population*, de 1997 (Mattos, 2000, p. 220). O documento de maior importância e que causou o maior impacto no debate sobre o setor de saúde é o segundo, razão pela qual, seu conteúdo é apresentado em maior detalhe, a seguir.

O primeiro documento apresenta um diagnóstico dos serviços de saúde nos países em desenvolvimento, que apresentariam os seguintes problemas: “gasto insuficiente em programas custo-efetivos; ineficiência interna aos programas governamentais e iniquidade dos sistemas universais” (Mattos, op. cit., p. 227). As propostas deste documento do Banco para a reforma dos sistemas de saúde dos países pobres se resumiam a um

“pacote de quatro medidas: introdução do pagamento de taxas para o uso dos serviços públicos de saúde, especialmente os de atenção curativa que só beneficiariam os indivíduos e suas famílias; incentivo ao desenvolvimento de programas de seguros de saúde; fortalecimento da provisão não-governamental dos serviços pelos quais a população está

disposta a pagar; e a descentralização do sistema de saúde” (Mattos, op. cit, p. 227).

O diagnóstico apresentado no segundo documento é ligeiramente diferente, apresentando quatro grandes problemas dos sistemas de saúde⁴⁵:

“**Má Alocação.** Os recursos públicos seriam alocados em intervenções de saúde com baixa relação de custo-efetividade, tal como cirurgias para câncer, ao mesmo tempo em que intervenções críticas e de alta relação de custo-efetividade, como o tratamento da tuberculose e de doenças sexualmente transmissíveis, são subfinanciadas...”

“**Ineqüidade.** Os pobres carecem de acesso aos serviços básicos de saúde e recebem atenção de baixa qualidade. O gasto governamental em saúde dirige-se de forma desproporcional para os mais ricos na forma de cuidados gratuitos ou a custos subsidiados em sofisticados hospitais terciários públicos e através de subsídios aos seguros públicos e privados”.

“**Ineficiência.** Muito dos recursos gastos em saúde são desperdiçados: medicamentos de marca são comprados no lugar de genéricos, trabalhadores da saúde são mal distribuídos e supervisionados e os leitos hospitalares são subutilizados”.

“**Custos explosivos.** Em algumas economias de renda média, os gastos em saúde estão crescendo muito mais do que a renda” (World Bank, 1993, pp. 3 e 4).

O capítulo 7 do *Report*, apresenta uma ‘agenda para a ação’, voltada para os países em desenvolvimento e para a comunidade de doadores. A agenda é dividida para três grupos diferentes: países de baixa renda da África e Sul da Ásia; países de renda média da América Latina e Leste da Ásia; e para os antigos países socialistas do Leste Europeu e da Ásia Central (World Bank, 1993, p. 156). As propostas dessa agenda para cada um desses grupos de países são resumidas abaixo.

Para os países de baixa renda, o Banco apresenta cinco linhas de ação:

⁴⁵ O texto das citações do Relatório do Banco foi traduzido por mim, podendo estar ligeiramente diferentes da versão publicada em português.

“[1] a provisão de ensino primário sólido para todas as crianças, especialmente para as meninas; [2] investimento maior de recursos em atividades de saúde pública de alta relação custo-efetividade que podem contribuir para melhorar substancialmente a saúde dos pobres [tais como campanhas de imunização; de anti-tabagismo; de complementação dietética, etc.]; [3] troca dos gastos em serviços de saúde terciários para serviços de atenção primária e secundária, capazes de fornecer serviços clínicos essenciais; [4] redução do desperdício e da ineficiência dos programas de saúde governamentais; e [5] apoio ao maior financiamento e controle pela comunidade dos gastos com a atenção básica de saúde [introdução de mecanismos de co-pagamento e esquemas de seguro pré-pago]” (op. cit., pp. 157-158).

Para os países de renda média (caso do Brasil), são quatro as propostas do Banco:

“[1] redução ou eliminação (*phasing-out*) dos subsídios públicos para os grupos em melhor situação; [2] extensão da cobertura dos seguros-saúde; [3] escolha dos provedores de serviços de saúde pelos consumidores; e [4] fomento dos métodos de pagamento que permitem o controle de custos” (op. cit, p. 160).

O documento frisa que a extensão dos seguros-saúde de forma universal dificilmente poderia ser assegurada na grande maioria dos países de renda média, sugerindo que os governos se ativessem a um pacote mínimo de serviços com comprovada e alta relação custo-efetividade (op. cit. P. 161).

Para os antigos países socialistas, são três as propostas do Banco:

“[1] aumento da eficiência dos serviços públicos, em parte através da redução dos sistemas públicos; [2] novas formas de financiamento da atenção à saúde; e [3] fomento da oferta privada de serviços de saúde, ao lado do fortalecimento da capacidade de regulação do setor público (op. cit., p. 163).

Tais propostas do Banco são acrescidas da idéia de se definir um pacote mínimo de serviços (*minimum clinical package*), composto basicamente de cinco grupos, ou *clusters* de intervenções: “atenção pré-natal e ao parto; planejamento familiar; atenção à criança; tratamento da tuberculose; atenção às doenças sexualmente transmissíveis” (op. cit., p. 112). A composição e o custo estimados desse pacote

deveriam variar para cada grupo de países. O Banco estimava em US\$ 12.00 o custo em países de baixa-renda e em US\$ 22.00 em países de renda-média (op. cit., p. 116). Os serviços do pacote mínimo deveriam ser financiados pelos governos dos países em desenvolvimento e oferecidos basicamente para os pobres, em consonância com a visão liberal do *welfare state*.

A idéia é que os demais serviços passassem gradativamente a serem financiados e providos pelo mercado. A defesa da adoção do pacote mínimo de serviços voltado para os mais necessitados constitui a própria essência da proposta do banco para o setor de saúde. Ela contém ao mesmo tempo tanto a perspectiva de redução da atividade governamental, reduzindo despesas e focando ações e serviços para um grupo reduzido da população, quanto a idéia de abrir as demais ações e serviços, não cobertos pelo pacote mínimo, para a iniciativa privada.

Previdência

As propostas do Banco para o setor de previdência social foram apresentadas em 1994, através do documento *Averting the Old Age Crisis* (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 305). O Banco propõe três diferentes funções para os sistemas de previdência – facilitar os esforços dos indivíduos para pouparem para a idade avançada; redistribuição de renda para os idosos de origem pobre, e prover segurança para os riscos inerentes à terceira idade – separando o sistema em 3 pilares diferentes, onde o mercado privado passaria a ter papel decisivo:

“They should help the old by:

- “Facilitating people's efforts to shift some of their income from their active working years to old age, by saving or other means.
- “Redistributing additional income to the old who are lifetime poor, but avoiding perverse intragenerational redistributions and unintended intergenerational redistributions.
- “Providing insurance against the many risks to which the old are especially vulnerable. (p. 9)

“... this report recommends separating the saving function from the redistributive function and placing them under different financing and managerial arrangements in two different mandatory pillars-one publicly managed and tax-financed, the other privately managed and fully

funded-supplemented by a voluntary pillar for those who want more” (p. 15).

Os três pilares da proposta do Banco são apresentados de forma mais detalhada no documento da seguinte forma:

“[1] The public pillar would have the limited object of alleviating old age poverty and coinsuring against a multitude of risks...

“[2] A second mandatory' pillar-one that is fully funded and privately managed-would link benefits actuarially to costs and carry out the income-smoothing or saving functioning for all income groups within the population. This link should avoid some of the economic and political distortions to which the public pillar is prone...

“[3] Voluntary occupational or personal saving plans would be the third pillar; providing additional protection for people who want more income and insurance in their old age (p. 16)”.

A ênfase no segundo pilar (privado) é mais do que clara:

*“Higher returns to contributors aside, mandatory, privately managed funded schemes offer economy-wide advantages. They can be part of a national policy to develop new financial institutions and deepen capital markets by mobilizing long-term saving and allocating it to the most productive uses, including uses in the private sector. For these reasons, **the report strongly recommends that the funded pillar be privately managed** [grifos meus] (pp. 17-18)”.*

Diferentemente dos documentos do Banco para a área da saúde, que se voltam principalmente para os chamados países em desenvolvimento, ou periféricos, as propostas relativas à previdência não tem endereço tão preciso, voltando-se aparentemente para todos os países. A grande semelhança fica por conta da clara ênfase nas soluções de mercado, que evidentemente as coloca num terreno diferente do terreno político dos direitos sociais. As soluções propostas tem a ver claramente com uma visão liberal de mundo, onde o mercado prevalece e o público deve ter papel no máximo limitado – *“The public pillar would have the limited object of alleviating old age poverty...”*.

4.3.3. A agenda neoliberal para a área social - um resumo

Como se viu, apesar das diferenças de forma entre a versão que chamei de 'selvagem' e a versão mais 'civilizada' do Banco Mundial, as duas concordam no essencial, sendo praticamente idênticas do ponto de vista do seu conteúdo. Há, neste sentido, uma clara agenda neoliberal para as políticas sociais, que propõe a redução de custos e a revisão das políticas sociais governamentais. Seu núcleo é constituído pelas seguintes medidas:

1. recuo das políticas universalizantes de cunho social-democrata, com a adoção de políticas públicas focalizadas nos grupos mais pobres, baseadas num pacote restrito de medidas; e
2. entrega para o mercado do encaminhamento de soluções para a maioria da população, ficando o setor público com ações de caráter residual para os mais necessitados.

Tal agenda é paralela e complementar à agenda econômica que patrocinou em todo o mundo as políticas de privatização de empresas estatais, de desregulamentação das atividades econômicas, principalmente das atividades financeiras, que passaram a ser associadas à idéia de 'globalização'. Teve grande impacto em todo o mundo, modificando profundamente o panorama econômico desde os anos 80. Já a agenda neoliberal para a área social não teve necessariamente o mesmo tipo de impacto, embora tenha se construído um senso comum, inclusive em parte da literatura especializada, que associava o êxito da agenda neoliberal na área econômica a um êxito correspondente na área social.

4.4. Outras pressões sobre o *welfare state*

Os sistemas de *welfare state* foram concebidos principalmente entre 1930 e 1960, com base nas condições prevalentes então. Tais condições correspondiam a uma sociedade na qual havia, ou se perseguia, o pleno-emprego, com uma determinada expectativa de vida e na qual as regras econômicas prevalentes favoreciam um ritmo de desenvolvimento econômico e dos salários relativamente alto. Como grande parte do financiamento das políticas sociais está relacionada

com a contribuição sobre a folha de salários das empresas e dos seus empregados, principalmente nos regimes de seguro social, esse tipo de ambiente permitiu o desenvolvimento relativamente rápido e tranquilo de grandes sistemas de proteção social.

O ambiente favorável estimulou os legisladores em praticamente todo o mundo a aprovarem políticas relativamente generosas e nem sempre sustentáveis de bem-estar social. A grande maioria dos países, por exemplo, optou pela implantação de uma forma de financiamento das aposentadorias e pensões baseada no regime de caixa, ou *'pay-as-you-go'* (PAYG). Nessa forma de financiamento, o pagamento das aposentadorias e pensões dos trabalhadores inativos são pagas diretamente pelas receitas advindas das contribuições dos trabalhadores em atividade, não há formação de reservas financeiras para o futuro.

O sistema PAYG funciona muito bem enquanto há um determinado equilíbrio entre o número dos que contribuem e o número de aposentados, para que ele não sofra problemas de caixa é necessário que haja mais contribuintes do que beneficiários. Isto supõe que as condições econômicas, sociais e demográficas permaneçam constantes. O que se passou a partir dos anos 70 foi exatamente o contrário, a economia, e na sociedade, principalmente na demografia, passaram por profundas mudanças que abalaram as bases em que se assentavam os sistemas previdenciários em todo o mundo.

4.4.1. Mudanças econômicas

Em relação às mudanças na economia não é necessário tratar com maiores detalhes nesta tese. É bastante conhecido o processo recente de redução do ritmo do crescimento econômico e de aumento da especulação financeira iniciada no final dos anos 70. Principalmente a partir da desregulamentação do mercado financeiro internacional, iniciada pelos EUA, em 1974 e da crise dos juros provocada por decisão do *Federal Reserve* norte-americano, em 1979, interromperam-se os 'anos dourados' e a economia mundial entrou num processo que combina recessão com crises financeiras de caráter especulativo.

As transformações no ambiente econômico correspondem a uma mudança do ciclo de acumulação de capital, que se deslocou, segundo Arrighi (1996, pp. 277-

308) de uma fase de expansão material e comercial que se estendeu de 1945 a 1975, para uma fase de acumulação financeira e especulativa, iniciada na segunda metade dos anos 70. Uma das características centrais de uma fase de acumulação financeira e especulativa é a redução do investimento produtivo e o deslocamento do capital para o mercado financeiro. A maior mobilidade do capital financeiro e o advento de crises sucessivas de especulação, como efetivamente vem se verificando até nossos dias. Uma das conseqüências da redução do investimento produtivo é o aumento do desemprego e a queda dos salários.

A desregulamentação em relação aos movimentos do capital também favoreceu o deslocamento de atividades produtivas para países onde os impostos são mais baixos. A isso se somaram as transformações provocadas pela chamada revolução tecnológica e por novas técnicas de gestão empresarial – entre as quais se destacam a qualidade total e a reengenharia. Em diversos países, ainda, governos embalados pela ideologia neoliberal vem promovendo a flexibilização das relações de trabalho. A combinação desses fatores gerou um aumento do desemprego e a queda dos níveis salariais.

As mudanças das condições econômicas, rapidamente sintetizadas acima, trouxeram conseqüências de dois tipos sobre as condições de financiamento dos sistemas de *welfare state*. Reduziram, em primeiro lugar, a massa de contribuições, que é, como já se falou, em grande parte dependente da massa salarial. Aumentaram, em segundo lugar, as despesas com seguro desemprego e programas de renda mínima voltados para minorar a situação dos trabalhadores atingidos pelas mudanças.

A Tabela 4, a seguir, apresenta dados sobre a mudança no ritmo de crescimento dos salários na economia canadense entre 1960 e 1994.

Tabela 4 – Canadá, crescimento real do total dos salários em comparação com os juros – 1960s- 90s

Discriminação	1960-9	1970-9	1980-9	1990-4
Salários totais	5,1	4,8	2,1	0,0
Taxas de juros	2,4	3,6	6,3	4,6

Fonte: Canada, *Department of Finance*, 1996
(apud Myles e Paul Pierson, 2001, p. 311)

Como se pode ver, houve uma inversão total no ritmo do crescimento dos salários em comparação com o das taxas de juros no período. Enquanto, nas décadas de 60 e 70, os salários subiram 5,1% e 4,8%, respectivamente, e os juros subiam entre 2,4% e 3,6% no mesmo período. Na década de 80, os salários subiram apenas 2,1% e os juros 6,3% e na primeira metade dos anos 90, os salários ficaram totalmente estagnados e os juros cresceram 4,6%.

A Tabela 5, a seguir, apresenta dados relativos ao aumento da proporção de desempregados e dos trabalhadores em regime parcial em relação ao total da força de trabalho, além do aumento do gasto dos governos com o desemprego, entre a Segunda metade dos anos 80 e a primeira metade dos anos 90, do século passado para três países europeus – Áustria, França e Alemanha.

Tabela 5 – Áustria, França e Alemanha, aumento da proporção de desempregados e de trabalhadores em tempo parcial sobre o total da força de trabalho e do % do gasto com o desemprego sobre o PIB – 1985 –1995/7

Países	% de desempregados sobre a força de trabalho total		% de trabalhadores <i>part-time</i> sobre a força de trabalho total		% do gasto com o desemprego sobre o PIB	
	1985	1997	1985	1997	1985	1995
Áustria	3,6	4,5	7,0	14,9	1,2	1,8
França	10,1	12,4	10,9	16,0	3,1	3,1
Alemanha	7,2	10,0	12,8	16,5	2,2	3,7

Fontes: União Européia e OCDE (apud Daly, 2001, p. 88-90)

Como se pode ver, houve um substancial aumento da proporção de desempregados e de trabalhadores em regime de tempo parcial, assim como do percentual do gasto dos governos com o desemprego em relação ao PIB nos três países europeus selecionados para exemplificar a situação, sendo que dois deles (França e Alemanha) estão entre as maiores economias daquele continente.

4.4.2. Mudanças demográficas

Do ponto de vista demográfico, o aumento da longevidade e a queda das taxas de fecundidade em todo o mundo, principalmente nos países mais desenvolvidos, que são os que contam com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos, alterou definitivamente a relação entre contribuintes e beneficiários do sistema.

A Tabela 6 apresenta, a seguir, a mudança na razão média existente entre as pessoas em idade de trabalhar e os idosos, entre 1960 e 2020 (estimativa) para diversos países da OCDE, segundo os tipos de regime de *welfare state*.

Como se pode ver pelos dados apresentados na Tabela 6, a seguir, entre 1960 e 2020, a razão entre pessoas em idade de trabalhar e os idosos se reduzirá, em média, pela metade de cerca de 6 para 3, 2. Se levarmos em conta que o número de pessoas que trabalha efetivamente é muito menor do que o número de pessoas em idade de trabalhar, esta relação é ainda pior.

Ou seja, cada vez menos trabalhadores têm de sustentar cada vez mais idosos. É claro que esta tendência tende a se estabilizar a partir de certo ponto, mas o importante é que ela se tornou completamente diferente do que foi no período em que os sistemas de previdência foram concebidos e implantados. Tal mudança obrigará mais cedo ou mais tarde que os diferentes sistemas se adaptem. Até mesmo partidos políticos de diversos países que se opunham a tal adaptação, quando estavam na oposição, acusando-a de ser de inspiração neoliberal, têm sido obrigados a mudar de opinião rapidamente, como o que acabou de acontecer com o Partido dos Trabalhadores no Brasil.

Tabela 6 – Mudança na razão entre a população economicamente ativa e o número de idosos em diversos países, por regime de *welfare state* (média)

Regimes de <i>welfare</i>	Pessoas em idade economicamente ativa em relação ao número de idosos		
	1960	1990	2020
Social democrático (1)	6,4	4,2	3,2
Corporativo (2)	6,0	4,7	3,1
Liberais (3)	6,2	5,2	3,6

Fonte: Huber e Stephens (2002, p. 137), com base em dados da OCDE e das Nações Unidas

(1) Inclui: Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia;

(2) inclui: Áustria, Bélgica, Holanda, Alemanha, França, Itália e Suíça;

(3) inclui: Canadá, Irlanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos

Um fator agravante é que muitos sistemas de previdência foram organizados com benefícios extremamente generosos em sua fase inicial, tais como idade médias de aposentadoria relativamente baixas – como era o caso da Itália, onde as

peças se aposentavam em média aos 55 anos, em alguns casos até menos⁴⁶ -, ou cálculos do valor da aposentadoria baseados nos últimos (ou até melhores) salários, como ocorria novamente no caso da Itália e também da Espanha, França e Suécia (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 325). É óbvio que, nessas condições, o aumento da longevidade da população aumentou muito o custo dos sistemas de previdência.

O aumento da longevidade também tem um grande impacto sobre os custos dos sistemas de saúde, pois é na idade avançada que as pessoas mais aumentam sua demanda por serviços de saúde por conta principalmente das doenças crônico-degenerativas.

Segundo cálculos de Swank para 15 países da OCDE, o envelhecimento e o desemprego teriam criado pressões fiscais sobre os sistemas de *welfare state* da ordem de 4,6%, em média, do produto interno bruto:

“... data suggest that the 1973 to 1995 absolute change in the size of aged population is alone responsible on average for an increase in social welfare outlays equivalent to roughly 2.6 per cent of GDP ... the growth of the average level of unemployment rate from roughly 3 to 9 per cent of the labour force between 1960-73 to 1991-5 periods ... generates increases in social outlays equivalent to 2 per cent of GDP” (2001, p. 200).

4.5. Mudanças no *welfare state*

Uma série de mudanças vem sendo efetuadas nos sistemas de *welfare state* nas últimas duas décadas. Nem todas elas, entretanto, são decorrentes das políticas neoliberais. É necessário distinguir as que têm origem nessas políticas daquelas que decorrem do próprio processo de amadurecimento dos sistemas de bem-estar social e da redução do ritmo de crescimento econômico após o fim dos chamados ‘anos de ouro’ do desenvolvimento capitalista.

Como acabamos de ver, a queda dos salários, o desemprego e o envelhecimento da população estão entre as principais causas de pressão sobre os sistemas de *welfare*. O envelhecimento da população não pode evidentemente ser debitado às

⁴⁶ Ver a este respeito: Guillén e Álvarez (2001) e James (2000).

políticas neoliberais, pois constitui, na verdade, uma conseqüência direta, e positiva, das próprias políticas de bem-estar social desenvolvidas na segunda metade do século XX.

Quanto ao desemprego, ao mesmo tempo que se deve atribuir uma parte dele às políticas neoliberais, é necessário reconhecer que a desaceleração econômica iniciada na metade da década de 70 não constitui uma conseqüência do neoliberalismo, que só chegou ao poder na virada daquela década para os anos 80. Mas pode-se dizer, entretanto, que o neoliberalismo foi tanto responsável pelo agravamento da tendência já existente de aumento do desemprego, quanto a principal fonte de justificativa ideológica para as políticas que vem favorecendo a flexibilização das relações de trabalho em todo o mundo.

Nos próximos subitens, apresento uma síntese das mudanças efetivamente introduzidas nos sistemas de *welfare state*, com base na literatura recente sobre o tema, dando ênfase aos subsistemas de saúde e previdência social, como já foi justificado anteriormente. Ao final é apresentada uma comparação entre as mudanças feitas e as propostas neoliberais.

4.5.1. Os tipos de mudança introduzidos

Paul Pierson (2001, pp. 422-427) aponta três dimensões ou tipos de reestruturação em curso nos sistemas de *welfare*:

- **Remercantilização** (*re-commodification*) –devolução para o mercado de necessidades sociais que haviam passado a ser atendidas pelas políticas de *welfare state*, portanto fora do mercado⁴⁷;
- **Contenção de custos** (*cost-containment*) – medidas visando a redução de custos, com o objetivo de redução de déficits dos sistemas;
- **Recalibração** (*recalibration*) – medidas que visariam adaptar os sistemas de *welfare* às demandas contemporâneas em relação à provisão de serviços sociais, envolveria medidas de racionalização (modificação de programas para

⁴⁷ ‘*De-commodification*’, como já se viu, é a formulação de Esping-Andersen para dar conta da passagem de serviços do mercado para a prestação pública, baseada no reconhecimento de direitos sociais.

atender objetivos atuais) e a atualização (esforços destinados à adaptação a mudanças no padrão de demandas e novas normas).

Segundo Paul Pierson, nos regimes de *welfare* de tipo liberal deu-se ênfase à remercantilização, enquanto nos regimes de seguro social colocaram em suas agendas a contenção de custos e a recalibração dos seus programas, enquanto nos regimes sociais-democratas utilizaram principalmente estratégias de contenção de custos (2001, p. 427).

Esta tipologia parece muito adequada pois permite se fazer uma comparação direta com as propostas neoliberais para os sistemas de bem-estar social, que como vimos estão centradas em dois aspectos: a) adoção de políticas públicas focalizadas nos grupos mais pobres em lugar das políticas universalizantes; e b) entrega para o mercado do encaminhamento dos serviços sociais voltados para a maioria da população, ficando o setor público apenas com ações residuais para os mais pobres.

Dessa forma, pode-se dizer que quanto mais próxima da primeira dimensão (remercantilização) apontada por Paul Pierson forem as medidas adotadas de mudança nas políticas sociais, mais elas se aproximam do modelo proposto pelos neoliberais. Vamos ver a seguir as principais mudanças introduzidas nos setores de saúde e previdência social.

4.5.2. Mudanças no setor de saúde

Independente dos ataques neoliberais, o setor de saúde é de todos os segmentos do Estado de bem-estar social aquele que apresenta maior tendência ao aumento dos custos e dos gastos. Segundo Giaimo,

“Some of the reasons for escalating health care costs are ... common to all Western countries. First, the health sector is fertile ground for technological innovations that may prolong life but at considerable expense ... Second, the populations of Western countries are graying, with direct consequences for health care. Older persons are likely to experience acute illnesses requiring high-tech interventions, or more often, chronic conditions entailing long-term care. Both types of care do not come cheaply” (2001, p. 336).

Os dados apresentados pelos mais diversos autores corroboram a afirmação de Giaimo, acima. Tem havido efetivamente, nos últimos 40 anos, uma forte tendência ao aumento dos gastos com saúde em todo o mundo e em todos os tipos de regimes de *welfare state*.

A Tabela 7, a seguir, organizada com base em dados da mesma autora, apresenta uma longa série de dados (1960-1997) relativos aos gastos per capita e o percentual dos gastos totais em saúde em relação ao PIB da Grã-Bretanha, Alemanha e EUA. A comparação entre esses três países é interessante pelo fato de cada um deles ter optado por um diferente tipo de sistema de saúde – respectivamente universal, corporativo e liberal – e por constituírem exatamente as maiores nações de cada tipo de sistema.

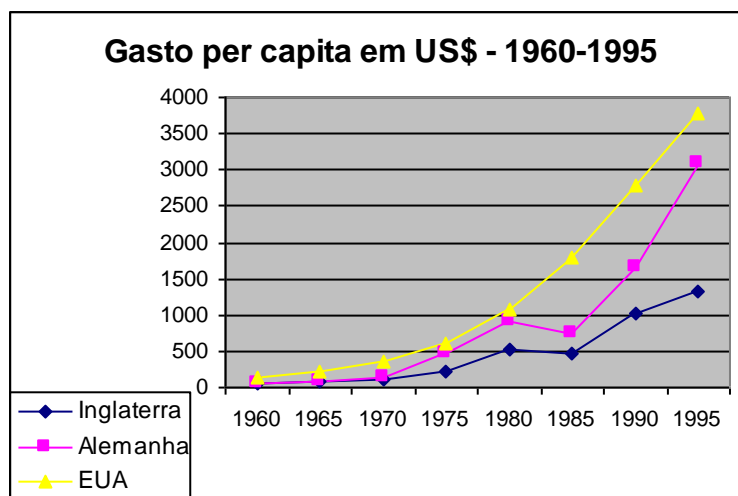
Tabela 7 – Grã-Bretanha, Alemanha e EUA Gastos totais com saúde, como percentual do PIB e gastos per capita – 1960-97

Anos	Grã-Bretanha		Alemanha		EUA	
	Gasto Total como % do PIB	Gasto per capita em US\$	Gasto Total como % do PIB	Gasto per capita em US\$	Gasto Total como % do PIB	Gasto per capita em US\$
1960	3,9	54	4,8	48	5,2	149
1965	4,1	76	4,6	78	5,9	212
1970	4,5	99	6,3	149	7,3	357
1975	5,5	229	8,8	467	8,2	605
1980	5,6	537	8,8	913	9,1	1.086
1985	5,9	472	9,3	743	10,6	1.798
1990	6,0	1.024	8,7	1.650	12,6	2.799
1995	6,9	1.313	10,4	3.080	14,1	3.767
1997	6,7	1.457	10,4	2.680	14,0	4.090

Fonte: Giaimo, 2001, p. 337, com base em dados da OCDE de 1998.

O gráfico 1, a seguir, apresenta os dados per capita para os mesmos países e período

Gráfico 1 – Grã Bretanha, Alemanha e EUA, gasto per capita em saúde (em US\$) - 1960-1995



Fonte: Giaimo, 2001, p. 337, com base em dados da OCDE de 1998.

Como se pode ver, houve uma tendência constante do aumento dos gastos tanto por habitante como em proporção do PIB de cada um dos três países. Os gastos nos EUA, que optou pelo regime liberal, com maior presença do setor privado foram os que mais vêm aumentando, tendo passado de US\$ 149.00 para US\$ 4,090.00, entre 1960 e 1995. Em segundo lugar, em termos do aumento de gastos está a Alemanha, cujo regime é corporativo, ou de seguro social e em último, finalmente, a Grã-Bretanha, que optou no setor de saúde pelo regime social-democrata.

Na literatura recente sobre o tema, no entanto, só há um exemplo significativo de movimento no sentido da remercantilização, ou da transferência ou entrega de sistemas públicos de saúde para o setor privado nos países da OCDE, o qual ocorreu na Nova Zelândia (Huber e Stephens, 2001, p. 125), justamente o primeiro país capitalista a implantar um sistema de saúde público de acesso universal.

Em meados de 1993, o governo conservador neozelandês *National Party*, eleito em 1990, conseguiu passar lei no Congresso reformando o sistema de saúde público de caráter universal, privatizando os serviços para a maioria da população, inclusive o acesso aos cuidados básicos de saúde. Agora só os necessitados, detentores de cartões de saúde fornecidos pelo governo têm

acesso a serviços públicos gratuitos – tais cartões são distribuídos com base em métodos de comprovação de baixa renda (www.womens-health.org.nz).

Sabemos que em diversos países pobres da América Latina, entretanto, o caráter principal das mudanças nos sistemas de saúde foi sua privatização, como vem ocorrendo no Chile, na Argentina, na Colômbia e em outros países. Tais países, entretanto, estão fora da investigação desta Tese, entre outras razões por nunca terem chegado a ter um sistema de *welfare state* efetivamente desenvolvido e por contarem com sociedades menos complexas, como se argumentou na introdução.

Fora da Nova Zelândia, as tentativas mais fortes de reforma do sistema de saúde ocorreram na Grã-Bretanha durante o governo Thatcher e na Alemanha, durante o governo Kohl e nos EUA, durante os dois governos Clinton. As duas primeiras tentativas não chegaram a alterar o caráter público dos sistemas inglês e alemão, embora buscassem introduzir mecanismos de mercado nos mesmos. A fracassada tentativa norte-americana foi na contra-mão da visão neoliberal, pois procurava implantar no país onde o sistema privado de saúde é mais forte em todo o mundo, um sistema público para todos os cidadãos.^b

As mudanças promovidas no *National Health System* (NHS), no período Thatcher, visavam a introdução de práticas de mercado no mesmo, sem atacarem, no entanto, os princípios da universalidade e da responsabilidade estatal. As reformas introduzidas, a partir de 1988, incluíram o estabelecimento de competição entre as unidades de saúde por pacientes, a independência das unidades das *District Health Authorities* (DHA) e a implantação do sistema de ‘*fundholders*’, segundo o qual parte dos clínicos gerais do NHS (os *general practitioners*, ou GP’s) passaram a administrar fundos transferidos pelo governo para a compra de serviços das unidades hospitalares e de serviços de diagnóstico.

Um dos objetivos era fazer com que os GP’s funcionassem como ‘porteiros’ (*gatekeepers*) do sistema, restringindo o acesso dos usuários aos níveis secundário e terciário de cuidados de saúde, com o objetivo de reduzir os gastos. O outro era o de introduzir mecanismos de competição entre as unidades dos níveis secundário e terciário, de forma a se alcançar maior eficiência e redução de custos nesses níveis.

Tais reformas não alcançaram seus objetivos declarados – aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços além de reduzir custos. Tiveram alto custo político, sendo seriamente combatidas pela oposição trabalhista e constituindo segundo alguns autores (Giaino, 2001, Rocha, 1996) uma das principais razões da vitória de Blair em 1997. Grande parte das reformas introduzidas pelo governo Thatcher na saúde vieram a ser revertidas desde 1998, como foi o caso da competição entre as unidades e dos *fundholders*.

Na Alemanha, o governo Kohl introduziu uma série de mudanças no setor de saúde através de quatro iniciativas sucessivas – uma em 1988, outra em 1992 e duas em 1997 – tais reformas procuraram inicialmente (1988 e 1992) ampliar o papel do Estado na gestão do cuidado à saúde desenvolvido pelas instituições do seguro social, permitir a livre escolha da instituição de seguro pelos usuários e introduzir o co-pagamento para uma série de serviços. O principal objetivo das duas primeiras reformas era, na verdade, o de afastar o sistema do modelo de seguro social, transformando-o em um sistema de seguro de saúde individual (Giaino, 2001, pp. 351-354).

As últimas reformas (NOGs), datadas de 1997, voltaram a afastar o Estado da gestão da saúde e vinculou os co-pagamentos ao valor e variação dos salários. Segundo Giaino, a oposição do Partido Social-Democrata (SPD) e dos sindicatos acabou reduzindo muito o alcance das reformas do governo Kohl para o setor de saúde:

“... in important respects, the Kohl Government’s policies largely preserved the equity of the health care system, and in some cases, even extended it. Health insurance has remained universal and the statutory catalogue of benefits generous...” (2001, p. 356).

O principal alcance das políticas conservadoras britânicas e alemãs em relação aos sistemas de saúde foram a redução de custos e aumento da eficiência dos sistemas, não tendo havido prejuízo nem em relação à universalidade, nem em relação à equidade dos respectivos sistemas.

A França mantém um sistema misto, historicamente baseado no modelo de seguro-social de cunho conservador, em que a grande maioria da população está ligada a alguma instituição de seguro por categoria profissional e a um sistema mais recente de cunho universal. Em 1995, o então primeiro-ministro Alain Juppé

preparou um plano de reforma da seguridade social, que ficou conhecido por *Plan Juppé*, que incluía: a mudança do sistema de financiamento da saúde que deixaria de ser baseado totalmente nas contribuições sobre as folhas de salários para se basearem também em tributos; a possibilidade do parlamento votar os orçamentos das *caisses mutuelles* e a indicação pelo governo de funcionários públicos para comporem os conselhos de direção dessas entidades (Bonoli, 2001, p. 260).

Caso as reformas propostas fossem adiante elas significariam uma grande intervenção do Estado no sistema de seguridade social, pois até hoje na França o sistema não é considerado como parte do Estado. A reação ao Plano Juppé foi tremenda por parte dos sindicatos, desencadeando uma das maiores revoltas populares no país desde maio de 1968. Os ferroviários entraram em greve paralisando o transporte por trens em protesto contra o plano do governo, contando com amplo apoio popular (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 323). O resultado é que o governo teve de recuar.

O papel que o governo francês tem jogado no sistema de saúde é essencialmente de coordenador do processo e de regulador dos direitos dos cidadãos e serviços oferecidos pelas diversas *mutuelles*. Desde 1996, o governo logrou estabelecer, por exemplo as *agences régionales de l'hospitalisation* (ARH), responsáveis pela supervisão dos estabelecimentos hospitalares e pelo planejamento de suas atividades visando compatibilizar a oferta e a demanda em cada região (www.sante.gouv.fr).

Ao lado do sistema da seguridade social gerido pelas *mutuelles*, o governo francês criou, na segunda metade dos anos 90, o sistema chamado de *Couverture Maladie Universelle* (CMU) para os desempregados e demais pessoas que não pertencem àquelas caixas (www.sante.gouv.fr). Tal sistema não tem nada de universal, se parecendo muito mais com o *Medicaid* norte-americano. Foi a forma de assegurar a atenção à saúde aos franceses que estão fora do mercado formal de trabalho, representando, neste sentido, uma extensão do direito à saúde.

Em relação aos países do Sul da Europa, Guillén e Álvarez (2001) afirmam que o esforço que fizeram para entrarem na União Européia levou-os a adotar uma estratégia de 'correr atrás' (*'catching-up'*), inclusive no que diz respeito à política

social, o que significou, na prática uma ampliação dos direitos sociais, algumas vezes inclusive adotando políticas claramente social-democratas. Referindo-se ao caso espanhol:

“The emphasis on the need to cover all citizens through individual entitlements continued through the 1980s under the Socialist governments, especially regarding health care and education policies ... Catching-up and gains in equitable access were the driving and legitimating forces behind welfare reforms” (op cit., p. 113).

Estes autores concluem que na maior parte dos países do Sul da Europa a tendência dos sistemas de saúde, especialmente na Espanha e na Itália, foi de assumir uma feição mais universalista, no estilo social-democrata, o que significou a ampliação dos direitos à saúde da população e um afastamento do modelo bismarckiano que prevalecia na região. Ou seja, prevaleceu um movimento contrário mesmo ao que preconizavam as propostas neoliberais.

Em relação aos países nórdicos, berço do regime social-democrata de *welfare state*, Pekka Kosonnen mostra que não houve mudanças significativas em relação aos respectivos sistemas de saúde. As medidas adotadas nas últimas duas décadas voltaram-se fundamentalmente para a busca de melhor eficiência dos sistemas que continuam públicos e de acesso universal. Segundo Kosonnen, *“the scene has changed, undoubtedly, but most of the characteristics of the Nordic welfare states have been maintained”* (2001, p. 171). Segundo Alexander Hicks, entretanto, houve a introdução de co-pagamento para alguns serviços médicos (1999, p. 195) na Suécia e em outros países nórdicos.

Fora da Europa não há registros na literatura recente da ocorrência de mudanças nos sistemas de saúde que guardem maior proximidade com as propostas neoliberais. Os sistemas de saúde da Austrália, Canadá e Nova Zelândia permanecem com suas características próximas das do regime social-democrata, isto é, com acesso público e gratuito, embora a provisão seja privada no caso do Canadá, mas com total controle estatal, uma vez que o governo é o único comprador de serviços. Nos EUA, a única tentativa significativa de mudança no sentido contrário das propostas neoliberais, o governo Clinton propôs e lutou pela criação de um sistema público de saúde, nos moldes do britânico. Tal tentativa foi

malograda pela resistência do setor privado de saúde e principalmente do Partido Republicano, como conta Skocpol (1997).

Como se pode ver pelos exemplos acima, não houve mudanças nos sistemas de saúde dos países desenvolvidos que tivesse tomado de forma decidida o rumo das propostas neoliberais. A única tentativa de reforma que se aproximou em alguma medida desse modelo, ainda que de forma parcial e tímida, foi a promovida pelo governo conservador de Thatcher na Grã-Bretanha, sem contudo afetar as bases do NHS e tendo sido revertida pelo atual governo trabalhista.

As mudanças ocorridas nos sistemas de saúde da maior parte dos países europeus visaram principalmente aumentar a eficiência da gestão dos mesmos. As principais medidas tomadas assumiram as formas da contenção de custos e da recalibração, buscando-se, através delas, fazer face ao aumento dos custos motivados pelas mudanças demográficas e pela crescente incorporação tecnológica.

Em alguns lugares, como foi o caso dos países do Sul da Europa e dos EUA, as reformas ou tentativas de mudança se dirigiram no rumo oposto ao pretendido pelo neoliberalismo, ou seja na direção do regime social-democrata de caráter público e acesso universal. A situação no Brasil não foi diferente, em pleno período de hegemonia neoliberal, nosso país se meteu na construção de um sistema universal de saúde com projeto e características claramente sociais-democratas, o projeto continua de pé e o sistema em desenvolvimento como se discutirá no capítulo 5.

4.5.3. Mudanças no setor de previdência social

Como já se apontou, o Banco Mundial propôs, em 1994, uma agenda de reforma dos sistemas de aposentadorias e pensões. Segundo esta proposta os sistemas deveriam deixar de ser providas de forma coletiva pelo Estado em troca de um modelo regido pelo mercado no qual as pessoas deveriam contratar individualmente junto a agentes financeiros privados planos de aposentadoria organizados na forma de capitalização. Ao Estado caberia uma responsabilidade residual para garantir uma renda mínima na idade avançada para a parcela mais pobre da população.

Tal proposta, como já se disse, foi o tema do estudo específico do Banco intitulado *Averting the Old Age Crisis*, publicado naquele ano. A novidade em relação às propostas relativas aos sistemas de saúde é a introdução da lógica de capitalização nos sistemas previdenciários.

Na verdade, diversos fatores vinham gerando preocupação em relação ao financiamento futuro dos sistemas de previdência social, antes mesmo da chegada do neoliberalismo ao poder e de que se tivesse clareza da redução do ritmo do crescimento econômico em relação aos chamados “anos dourados” do pós guerra. Com efeito, mudanças nas regras dos sistemas já vinham sendo objeto de projetos e políticas públicas nos países ricos desde os anos 70, como foi o caso, da Nova Zelândia (1974 e 77), Inglaterra (1975) e Canadá (1977). O Apêndice C apresenta uma cronologia dessas reformas, baseado na literatura existente.

A grande razão, para a preocupação com a capacidade de financiamento dos sistemas de previdência vinha sendo o aumento da importância relativa dos idosos na população e a conseqüente redução da proporção entre beneficiários e contribuintes dos sistemas. Tal preocupação se agravava pelo fato de que a grande maioria deles foi organizada de acordo com o chamado regime de caixa, ou ‘*pay-as-you-go*’ (PAYG), que não permitiram a formação de um fundo de capitalização que ajudasse a reduzir o efeito de um processo constante de aumento dos benefícios, em relação às receitas.

Este assunto já foi introduzido, acima, mas precisa ser retomado aqui para que se possa completar o raciocínio sobre o mesmo. Em relação ao desequilíbrio crescente entre contribuintes e beneficiários dos sistemas previdenciários europeus, Hay mostra que:

“Europe has a rapidly ageing population ... Accordingly, the ratio of net welfare recipients to net welfare contributors is higher than ever before and rising inexorablyin 1995 around 15 per cent of the population of the EU were aged 65 or over, [equivalent] to 23 per cent of the working-age population (15 to 64). By 2005 the over 65s will rise to 26 per cent of the working-age population and to 30 per cent by 2015 (Hay, 2001, p.45)”.

O aumento do desequilíbrio entre contribuintes e beneficiários tem como efeito direto o aumento do peso do gasto com aposentadorias e pensões em todos os países que têm sistemas previdenciários desenvolvidos. Estimativas recentes em relação ao aumento do gasto médio com a previdência em relação ao PIB nos países da OCDE, de acordo com o tipo de regime de *welfare* mostram que eles tendem a crescer em média no mínimo de 43% entre os países que mantêm regimes liberais de *welfare* – que correspondem aos países anglo-saxões – a um máximo de 66% entre os países que adotam regimes sociais democratas – que correspondem aos países nórdicos – ficando o aumento estimado médio de 60% entre os países da Europa Continental, onde predomina o regime corporativo de *welfare*.

Tabela 8
Envelhecimento, Idade de aposentadoria e gastos previdenciários
em 16 países da OCDE

Países	% dos idosos s/ pop	Idade de aposent. (H/M)	Gastos Previd. % do PIB (1995)	Gastos Previd. % do PIB (2040 est)	Varição % 4/3
	1	2	3	4	5
Países Nórdicos					
Suécia	17,8	65/65	11,8	14,9	1,26
Noruega	16,3	67/67	5,2	11,8	2,27
Dinamarca	15,4	67/67	6,8	11,6	1,71
Finlândia	13,3	65/65	10,1	18,0	1,78
Média	15,7	66/66	8,5	14,1	1,66
Europa Continental					
Alemanha	14,9	65/65	11,1	18,4	1,69
Áustria	15,1	65/60	8,8	14,9	1,69
Bélgica	15,0	65/60	10,4	15,0	1,44
Holanda	13,2	65/65	6,0	12,1	2,02
França	13,8	60/60	10,0	14,3	1,35
Itália	14,8	60/55	13,3	21,4	1,61
Espanha	13,2	65/65	10,0	16,8	1,68
Média	14,3	64/61	10,0	16,0	1,60
Anglo-saxões					
Canadá	11,3	65/65	5,2	9,1	1,75
Irlanda	11,4	66/66	4,1	2,9	0,71
UK	15,7	65/60	4,5	5,0	1,11
US	12,6	65/65	4,1	7,1	1,73
Austrália	10,7	65/60	2,6	4,3	1,65
N. Zelândia	11,1	61/61	5,9	9,4	1,59
Média	12,1	64,5/63	4,4	6,3	1,43

Fonte: Myles e Paul Pierson, 2001, p. 309, com base em estimativas da OCDE (1997).

A Tabela 8, acima, apresenta dados sobre o envelhecimento, a idade de aposentadoria e a tendência de crescimento dos gastos previdenciários em relação ao PIB para 16 países da OCDE.

Como se pode ver nos dados da Tabela 8, as idades médias mais altas de aposentadoria ocorrem nos países nórdicos, que têm regimes sociais democratas de *welfare*, os quais são aqueles que apresentam também a maior igualdade entre homens e mulheres quanto à idade de aposentadoria, a maior proporção de idosos na população e a maior elevação dos gastos previdenciários estimados para as próximas décadas (66% entre 1995 e 2040). A menor elevação média prevista nos gastos previdenciários (43%) deve ocorrer entre os países que mantêm regimes liberais de *welfare*, o que não representa nenhuma surpresa.

Além do efeito provocado pelo envelhecimento da população, os sistemas de previdência social vêm sendo afetados ultimamente, como já se adiantou também, pela redução dos aumentos salariais e pelo aumento do desemprego, situações reais, que vem servindo de apoio para a argumentação neoliberal, mas que não são necessariamente consequência apenas das políticas neoliberais.

Segundo Myles e Paul Pierson (2001), com a exceção da Grã-Bretanha – que implantou, em 1986, através de subsídios fiscais um sistema de previdência privada suplementar –, a maior parte das reformas do sistema de previdência social dos países desenvolvidos não resultaram na privatização de seus sistemas ou os transformaram em regimes de capitalização plena, como recomendado pelo Relatório do Banco Mundial de 1994 (*Averting the Old Age Crisis*).

A imensa maioria dos sistemas previdenciários dos países desenvolvidos continua organizada na forma de regime de caixa (ou *'pay-as-you-go'*) e sob o controle do Estado, ou dos sindicatos. As mudanças ocorridas foram de pequena monta, tendo se restringido, em geral, à ampliação da idade mínima para a aposentadoria – Alemanha, Itália e Suécia, por exemplo – e, com raras exceções, a implantação de regimes parciais de capitalização, visando a contenção futura dos custos dos sistemas – Austrália, Canadá, Itália e Suécia, por exemplo.

Os sistemas previdenciários organizados segundo o regime de caixa apresentam segundo Paul Pierson uma grande resistência à mudanças radicais:

“... pay-as-you-go [pension] systems may face incremental cutbacks and adjustments, but they are highly resistant to radical reform” (2001, p. 416).

Ainda segundo Paul Pierson os países que adotam o regime liberal apresentam condições mais favoráveis a uma mudança mais radical dos sistemas de *welfare state*:

“Liberal welfare states thus provide the greatest potential for parties to reconcile political success and a relatively aggressive, even openly hostile stance vis-à-vis significant components of the welfare state ... the political conflict between advocates of moderate restructuring and radical retrenchment is more equally matched than it is in the other two regimes (2001, p. 434).”

A situação dos países da Europa Continental, com regimes corporativos é a que tem apresentado maior resistência às mudanças:

“The countries of Continental Europe face the highest levels of spending, now and in the future, in part because of generous pension schemes, but also because of their very high rates of early retirement and labour force withdrawal by those under 65 (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 308)”

Os dados apresentados na Tabela 8, acima, confirmam a opinião de Myles e Paul Pierson no sentido de serem os sistemas corporativos da Europa Continental os que apresentam idades médias de aposentadoria mais baixas – de 64 anos para os homens e de 61 anos entre as mulheres. Ao mesmo tempo, a resistência à qualquer mudança tem sido grande, motivando inclusive grandes mobilizações de massa, como foi a greve dos ferroviários franceses contra o Plano Juppé, em 1995, mencionada acima. Pierre Bourdieu que apoiou totalmente o movimento dos ferroviários, inclusive com discursos nas mobilizações classificou o conflito entre o governo e os trabalhadores como uma luta entre o “liberalismo e a barbárie” (1998, p. 39).

Na França, a única reforma no setor de previdência cuja introdução foi relativamente fácil e que pôde contar com o apoio dos trabalhadores organizados foi a criação do *Fonds de Solidarité Vieillesse*, financiado por tributos de caráter geral para os idosos que estão fora do sistema corporativo, que funciona sob

controle dos sindicatos. Tal providência tratava-se de uma antiga reivindicação dos sindicatos, que viam na obrigação dos sistemas previdenciários arcarem com os custos dos trabalhadores que não contribuíam para os mesmos uma interferência indevida do governo (Bonoli, 2001, p. 258).

Ainda em relação à França, além da criação do *Fonds de Solidarité Vieillesse*, em 1993, para os idosos que não contribuíam para os sistemas corporativos de seguro social, deve-se mencionar a criação de duas taxas cobradas de todos e destinadas ao financiamento da seguridade social introduzidas pelo Plano Juppé, em 1995 – *Contribution Sociale Généralisée* e *Remboursement de la Dette Sociale* (Daly, op. cit., p. 93).

Os casos mais claros de grandes mudanças nos sistemas de previdência foram os da Grã-Bretanha, no governo Thatcher, o da Itália e o da Suécia. O caso da Inglaterra é certamente o de mudança mais radical no sentido da proposta neoliberal de privatização dos sistemas. O Governo Thatcher, em meados dos anos 80, aproveitou-se do fato da reorganização relativamente recente do sistema previdenciário, que resultara no surgimento do *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS), em meados dos anos 70, e a sua situação ainda pouco consolidada, uma vez que as contribuições baseadas nos rendimentos dos trabalhadores só haviam começado a ocorrer em 1978, para promover a implantação de um grande sistema de aposentadoria privada suplementar.

Mesmo assim, os objetivos iniciais daquele governo no sentido de uma privatização total do sistema, despertaram forte reação da sociedade e forçaram à colocação, pelo Governo, da iniciativa privada em caráter suplementar ao SERPS, o qual continua para parte dos trabalhadores, como mostram Myles e Paul Pierson:

“The Thatcher Government’s initial gambit, to quickly shut SERPS down, was withdrawn following withering criticism from all directions ... Forced to retreat, the Thatcher Government had to pursue a more gradual approach. The 1986 reforms incrementally but decisively shifted policy towards private pension alternatives to the state earning-related scheme. Essentially, the government offered tax subsidies for personal pensions... (p. 314).”

Estima-se que, já em 1991, cerca de 2/3 dos britânicos tivessem contratado seguro previdenciário privado em caráter suplementar (Myles e Paul Pierson, op. cit., p. 314).

A Itália contava, e ainda conta, com um dos sistemas previdenciários mais generosos de toda a Europa. Os italianos se aposentavam numa idade média relativamente baixa, as mulheres 5 anos antes dos homens (ver Tabela 8, acima), os trabalhadores do setor público tinham benefícios melhores do que os do setor privado e havia uma fórmula muito generosa para o cálculo do valor das aposentadorias. Os trabalhadores italianos tinham direito à aposentadoria por tempo de serviço (35 anos no setor privado e 30 no setor público), cujo valor era calculado com base nos últimos 5 anos de contribuição, facilitando com que muitos se aposentassem aos 50 e poucos anos de idade.

Em 1995, o sistema previdenciário italiano sofreu uma das mais profundas reformas entre os países desenvolvidos. A reforma incluiu o fim da fórmula de cálculo das aposentadorias, que utilizava os últimos anos de contribuição (em geral os melhores), a introdução parcial da capitalização no sistema, e a equalização das regras de aposentadoria entre o setor público e o setor privado. Tal reforma, realizada pelo Governo Dini, logrou contar com o apoio dos sindicatos, incluindo um referendo promovido entre os trabalhadores sindicalizados.

A participação do trabalho organizado na Itália foi fundamental, uma vez que a tentativa de reforma do sistema tentada no ano anterior pelo Governo Berlusconi, sem negociação com os sindicatos, fora inviabilizada pela oposição destes. Apesar das grandes mudanças, a situação previdenciária na Itália situa-se, segundo Paul Pierson, entre as mais problemáticas do mundo desenvolvido:

“Italy, despite notable reforms, continues to have the highest level of pension spending in the affluent world, a very heavy debt load and alarmingly low rates of women’s labour force participation and fertility” (2001, p. 450).

Na Suécia, os trabalhadores tinham direito à aposentadoria integral ao completarem 30 anos de serviço, cujo valor era calculado com base nos 15 melhores anos de salário (Myles e Paul Pierson, 2000, p. 321). Em 1994, este cálculo foi modificado passando a tomar como base o conjunto das contribuições

de cada trabalhador ao longo de sua vida produtiva (Hicks, 1999, p. 195). Esta mudança teria contado com o apoio dos sindicatos suecos (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 232).

Além da mudança na fórmula de cálculo, a Suécia introduziu a capitalização parcial no seu sistema previdenciário, em 1998. O Canadá havia feito o mesmo em 1997, o que implicou em aumento gradual do valor das contribuições dos trabalhadores e empregadores. Os casos sueco e canadense são tidos como os movimentos mais concretos até o momento no sentido do afastamento do modelo de PAYG dos sistemas previdenciários dos países mais desenvolvidos, embora tais movimentos ainda tenham sido tímidos e parciais segundo Myles e Paul Pierson (op. cit., p. 319-329).

Além dos dois exemplos acima, de um passo ainda parcial no sentido da adoção do sistema de capitalização, não há nenhum outro exemplo de país que tenha adotado a recomendação do Banco Mundial neste sentido, como mostram Myles e Paul Pierson:

“None of the countries that developed mature pension systems by the mid-1970s are moving towards full funding. For these countries, the World Bank reform template is largely irrelevant to the practical problems facing policy makers” (2001, p. 318)..

Para um grupo de países que estavam atrasados no processo de estender o direito à aposentadoria e pensões com base nos salários de contribuição para toda a população a agenda de reforma, curiosamente, foi de caráter expansionista, ou seja no sentido contrário ao preconizado pelo Banco Mundial e o neoliberalismo em geral.

Segundo Myles e Paul Pierson, Austrália, Irlanda, Holanda e N. Zelândia, podem ser incluídos nesse grupo de *'latecomers'*, aos quais se poderia acrescentar, ainda, os casos da Dinamarca e da Suíça, cujos sistemas ofereciam benefícios muito baixos para atender as necessidades da classe média. Outros países do Sul da Europa, como Espanha, Grécia e Portugal, também apresentavam sistemas de proteção social pouco desenvolvidos, inclusive quanto ao direito à aposentadoria, devendo ser adicionados a esse grupo de *'latecomers'*. Veja-se o que dizem a respeito os autores citados,

“... among the latecomers, the dominant reform path has been an expansion of collectively organised retirement provision ... Interestingly, the traditional explanation for Welfare State growth – the power resources of organized labour and the political left – has remained salient for this set of countries (op. cit., p.307)”.

Outro tipo de mudança que vem sendo introduzido em diversos sistemas de previdência social é a maior igualdade de gênero na concessão de benefícios. A principal diferença tem residido na diferença em termos da idade mínima para aposentadoria, em geral mais reduzida para as mulheres do que para os homens. Este tipo de diferença foi eliminado nos países nórdicos, mas ainda persiste na maior parte dos países da Europa continental e entre os países anglo-saxões.

A diferença na idade mínima de aposentadoria não é, entretanto, a única diferença de gênero existente nos sistemas previdenciários. Na Suíça e nos EUA, por exemplo, um homem casado com mulher dependente tinha direito a ‘aposentadoria dupla’ no valor de 150% da aposentadoria que teria normalmente – isto acabou na Suíça, com a reforma de 1995, mas ainda não acabou nos EUA (Myles. e Paul Pierson, 2000, p. 322).

O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese das mudanças ocorridas nos sistemas previdenciários de diversos países da OCDE, com base na literatura disponível sobre o tema. Foi organizado de forma a apresentar o grau de proximidade ou afastamento de cada mudança em relação às propostas neoliberais, ficando as propostas mais próximas à esquerda (privatização, capitalização) e à direita as mudanças mais distantes das mesmas.

A sistematização das mudanças nos sistemas previdenciários apresentada no quadro 2 não é evidentemente exaustiva, mas permite ilustrar bem o argumento desta Tese, que é corroborado por diversos especialistas sobre o tema de que as mudanças realizadas tiveram na verdade menos a ver com a ideologia e as propostas neoliberais, do que com a necessidade de ajustar os sistemas às mudanças nas condições econômicas e demográficas. É importante assinalar, que encontrou-se muito mais casos de extensão da cobertura e de melhoria dos benefícios (coluna H) – tipo de mudança oposta à proposta pelos neoliberais – do que de privatização ou capitalização plena dos sistemas (colunas A e B).

Quadro 2 – Sistemas de previdência social de países da OCDE, gradiente das mudanças segundo o grau de aproximação ou distanciamento das propostas neoliberais – anos 70 a 2000

Regimes e Países	A Privatização	B Capitalização plena	C Semi-capitalização (1)	D Alteração do cálculo dos benefícios	E Maior Igualdade entre homens e mulheres	F Extensão dos anos de trabalho	G Benefícios iguais para setores público e privado	H Extensão da cobertura ou melhoria nos benefícios
Liberais								
Austrália		X			X			X
Canadá			X					
EUA					X			
Inglaterra	X							
Irlanda								X
N. Zelândia								X
Suíça		X			X			
Conservadores								
Alemanha			X		X			
Áustria		X			X		X	
Bélgica					X			
Espanha				X		X		X
França				X				
Holanda								X
Itália			X	X	X	X	X	
Universais								
Dinamarca								X
Suécia			X	X		X		
Total	1	3	4	4	7	3	2	6

Fontes: Myles e Paul Pierson, 2001; Guillén e Álvarez, 2001, Hicks, 1999 e Bonoli, 2001.
 (1) Semi-capitalização ou sistema de Contribuições Definidas, em que há um fundo de capitalização parcial gerido pelo Estado e os benefícios podem variar em função da rentabilidade do fundo

O Apêndice C apresenta uma cronologia das mudanças efetuadas nos sistemas de *welfare* de países da OCDE, que pode ser cotejada com as informações do sintetizadas no Quadro 2.

4.5.4. Síntese das mudanças nos sistemas de welfare

Como vimos nas páginas anteriores, os sistemas de bem-estar social dos países mais desenvolvidos vêm passando por uma série de transformações, em função de dificuldades relacionadas com a continuidade e viabilidade do seu financiamento. Estas, no entanto, não podem ser debitadas inteiramente à conta das políticas neoliberais. Grande parte das medidas introduzidas tem tido por objetivo principalmente procurar ajustar os diferentes sistemas às mudanças que vêm ocorrendo na economia e na demografia e que afetam o equilíbrio financeiro dos programas de bem-estar social. Esta é a opinião de Paul Pierson:

“... the welfare state now faces a context of essentially permanent austerity. Changes in the global economy, the sharp slowdown in economic growth, the maturation of governmental commitments, and population ageing all generate considerable fiscal stress” (2001, p. 411).

Por essa razão, o tipo de remédio adotado tem sido a contenção, ou racionalização de custos, e a ‘recalibração’ dos sistemas. Em alguns casos, inclusive, houve ampliação da cobertura dos sistemas de saúde e de previdência e extensão dos benefícios, o que ocorreu principalmente entre os países foram relativamente pobres até há poucas décadas atrás e que tinham sistemas de proteção social menos desenvolvidos, os chamados ‘latecomers’.

A orientação das mudanças variou conforme o tipo de regime de *welfare* existente em cada país. As mudanças mais radicais tenderam a ocorrer em países anglo-saxões, onde prevalece o regime liberal. Segundo Paul Pierson:

“It has been in the liberal welfare states that a focus on re-commodification has been most pronounced. These already highly commodified welfare states have become more so – especially in Britain, New Zealand, and the United States. By contrast, recalibration and cost containment have been more central to the policy agenda in Continental welfare states, while cost containment has been the principal issue in the social democratic welfare states of Scandinavia (2001. P. 427).

Alguns autores destacam, inclusive, a existência de movimentos recentes nos países de regime corporativo no sentido da ampliação do papel do Estado na

gestão e no financiamento da política social e mesmo de ensaios no sentido da universalização das políticas. O que vai na contramão das teses neoliberais. Tanto Daly (2001), como Giaino (2001) apontam para medidas neste sentido na Alemanha e na França. Segundo Daly, por exemplo,

“Bonoli and Palier (...) suggest that the overall direction of recent changes in France represents a shift away from the Bismarckian model towards a Beveridgean approach especially in health, family and social insertion policies” (2001, p. 97).

As medidas adotadas de acordo com o receituário neoliberal – fim da universalização e foco dos programas nos grupos mais necessitados, além da implantação de soluções de mercado – ocorreram muito mais como exceção do que como regra. Isto vale tanto para o setor de saúde (caso da Nova Zelândia), quanto para o de previdência (caso da Grã-Bretanha), apesar dos grandes constrangimentos por conta do aumento de custos e de gastos. Esta é também a opinião de Christopher Pierson:

“The state’s allocation of welfare may be changing (...), but nowhere is it disappearing or yielding to a minimal state uninterested in the welfare status of its population” (1991, p. 216-217).

Em relação aos países do Sul da Europa, por exemplo, a conclusão de Guillén e Álvarez é que não houve mudanças nem em relação ao compromisso com a universalização das políticas sociais – principalmente na área da saúde – iniciado ao final dos anos 70, nem qualquer privatização significativa:

“It appears that the basic features of southern welfare states stayed the same in the 1980s and 1990s. None of the challenges to the universality of social policies that were discussed actually occurred. Furthermore, there is no clear evidence of privatisation, severe cut-backs or of a social-dumping strategy. As a result, Southern welfare states have continued to be based on Bismarckian principles ... in the income maintenance domain, and based upon the social citizenship principles in the health care area” (2001 p. 123).

Para diversos autores o que tem caracterizado as mudanças é o redirecionamento, dentro de um quadro geral de estabilidade dos fundamentos

dos sistemas de *welfare state*, do que uma mudança radical no rumo apontado pelos neoliberais. Veja-se, por exemplo, a opinião de Esping-Andersen a respeito:

“In most countries what we see is not a radical change, but rather a ‘frozen’ welfare state landscape” (1996, p. 24).

Mesmo entre autores brasileiros que se dedicaram ao estudo do tema há opiniões semelhantes a essas. Tanto para Maria Lúcia Werneck Vianna (1995), quanto para Paulo Rocha (1997), por exemplo teria havido muito menos desmonte do que redirecionamento dos Estados do bem-estar nos principais países desenvolvidos.

Há diferenças, entretanto, quanto à capacidade de resistência de cada tipo de regime de *welfare state*, em relação às políticas neoliberais, ou à chamada globalização. Swank, por exemplo, afirma que o regime liberal é o mais vulnerável dos três, enquanto o social-democrata é o mais resistente às mesmas:

“... substantial theory suggests that roll-back of social protection in response to domestic fiscal stress and internationalisation will be notably more difficult in universal than in liberal welfare states: the relative political strength of welfare state constituencies, and pro-welfare state coalitions as well as high levels of mass political approval and supportive value orientations will constitute a significant barrier to social policy retrenchments” (2001, p. 214).

Não poderia ser muito diferente, uma vez que os regimes de *welfare state* de tipo liberal já foram construídos sob a matriz ideológica do liberalismo, enquanto o social-democrata se desenvolveu a partir da matriz ideológica do socialismo, cuja principal bandeira é a da igualdade.

Os sistemas de *welfare state* vêm passando, portanto, não por mudanças estruturais, mas por reformas parciais, os objetivos fundamentais e o compromisso com a construção de condições mínimas de igualdade entre os cidadãos permanecem. Como consequência, os gastos sociais dos países da OCDE como proporção do PIB vêm aumentando e não encolhendo, como agradaria aos neoliberais. Os dados da Tabela 9, a seguir, relativo ao período 1980-95 comprovam esta afirmação.

A questão a ser respondida é porque com um ambiente econômico aparentemente tão favorável – pressão de custos e gastos, aumento de demandas, desequilíbrio entre o número de contribuintes e o de beneficiários –, às teses neoliberais estas tiveram influência tão pequena sobre as políticas sociais? Que fenômenos ocorreram que impediram que na área social o neoliberalismo não tenha conseguido o mesmo sucesso que teve em relação à área econômica?

Tabela 9 – Proporção dos gastos sociais sobre o PIB, segundo o tipo de regime de *welfare state*, 1980-95

Tipo de Regime	1980	1985	1990	1995
Social-democratas (1)	24,1	24,9	27,3	29,3
Corporativos (2)	22,6	24,4	23,7	26,1
Liberais (3)	13,1	13,6	14,9	16,8
Todos os países	19,9	21,4	22,0	24,0

Fonte: Swank, 2001, p. 237.

Notas: 1) Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega e Suécia.

2) Áustria, Alemanha, Bélgica, França e Itália.

3) Austrália, Canadá, EUA, Japão, Reino Unido.

A resposta deve ser buscada, ao meu ver, na política, mais precisamente nas disputas entre Estado e sociedade e entre os princípios do liberalismo econômico e da autoproteção da sociedade. Esta é a opinião também tanto de Esping-Andersen, como de Paul Pierson. O primeiro destaca a força dos interesses diversos que se formam em torno das políticas de *welfare state*, e como elas forçam as reformas a tomarem um rumo pouco radical e dependente de complexas negociações:

“Resistance to change is to be expected: long-established policies become institutionalised, and cultivate vested interests in their perpetuation; major interest groups define their interests in terms of how the welfare state works. Thus, social security systems that are backed by powerful interest aggregations are less amenable to radical reform and, when reform is undertaken, it tends to be negotiated and consensual” (1996, p. 24).

Para Paul Pierson argumenta de forma muito parecida. Para ele, o amplo apoio social às políticas sociais inviabilizam a implantação das mudanças de cunho

neoliberal e forçam a discussão política em torno do futuro do *welfare state* a um caminho de ampla negociação:

“The welfare state of the affluent democracies now stand at the centre of political discussion and social conflict ... support for the welfare state remains widespread almost everywhere. In most countries, there is little sign that the basic commitments to a mixed economy of welfare face a fundamental political challenge.

“I argue that the contemporary politics of the welfare state take shape against a backdrop of both intense pressures for austerity and enduring popularity ... the politics of social policy centre on the renegotiation, restructuring, and modernisation of the terms of the post-war social contract rather than its dismantling” (2001, p. 410)..

“Neoliberal retrenchment is not a viable option so politics centre on efforts to construct a viable reform coalition” (2001, p. 455).

É portanto na política, fundamentalmente na questão da relação entre o Estado e sociedade, que os próximos itens buscarão respaldo para explicar o rechaço que as teses neoliberais sofreram no campo das políticas sociais. Voltamos ao tema central da questão da transformação do Estado e de sua relação com a sociedade. Vamos ver como o aumento da complexidade das relações sociais geraram as “regularidades imanentes às configurações sociais” a que se referia Elias e como funcionaram os mecanismos de “autoproteção da sociedade” mencionados por Polanyi em torno da defesa do *welfare state* nas últimas duas décadas.

4.6. Autoproteção da sociedade face à onda neoliberal

No capítulo sobre os direitos de cidadania, vimos como o próprio desenvolvimento do *welfare state* contribui para ampliar a diversidade de atores sociais interessados e dependentes das políticas sociais e as relações entre esses atores e o Estado vêm se tornando mais complexas. Neste item procuraremos focalizar, com base na literatura recente sobre o tema, em dois pontos: a) os movimentos de autoproteção vindos ‘desde baixo’, ou seja originária da sociedade civil em direção ao poder de Estado; e b) os arranjos político-institucionais que se desenvolveram em torno dos direitos e políticas sociais.

4.6.1. A ação ‘desde baixo’

A ofensiva neoliberal sobre os direitos e políticas sociais não encontrou uma sociedade amorfa e passiva. Uma das principais razões, senão a principal, para que explicar porque, ao contrário do que ocorreu na área econômica, inclusive com os direitos trabalhistas, as propostas neoliberais não vingaram em relação às políticas sociais.

Segundo Swank, os grupos sociais que devem ser associados seja à resistência, seja às negociações em torno de mudanças nos sistemas de *welfare state*, são: o movimento sindical, partidos políticos – especialmente de tipo sociais-democratas ou democratas cristãos – instituições políticas do Estado – e seu poder de veto – além de grupos de pressão associados, principalmente, mas não apenas, a novos direitos sociais específicos – mulheres, idosos, portadores de deficiência, grupos étnicos, etc (2001, p. 208-221).

A importância de cada tipo desses grupos de pressão, ou atores sociais, varia conforme os países e o tipo de regime de *welfare state* nele adotado. Segundo Bonoli, nos países anglo-saxões que adotaram em geral regimes de tipo liberal, predominaria a ação de grupos de pressão associados aos direitos sociais, enquanto nos países europeus com sistemas corporativos, ou de seguro social, predominaria a força dos sindicatos.

“In English-speaking countries, pro-welfare coalitions generally consist of issue-based pressure groups, such as the AARP in the USA. In contrast, in Continental Europe, the pro-welfare coalition tends to coincide with the labour movement” (2001, p. 241).

A importância social, o nível de organização e o grande número de filiados dos sindicatos é mais conhecida. Mas os grupos de pressão associados aos direitos sociais também podem ter enorme importância social e contar com um imenso aparato organizativo. Um dos exemplos mais significativos neste sentido é a *American Association of Retired People* (AARP), a qual tem um número de associados que supera os 28 milhões de pessoas e mais de 1.300 funcionários, sendo 100 deles dedicados especialmente ao trabalho junto ao poder legislativo (Paul Pierson, 2000, p. 311).

Como já vimos anteriormente (item 3.3.2), a variedade e a importância dos atores sociais que têm nas políticas sociais sua própria razão de ser, ou pelo menos grande interesse nas mesmas tornou-se um fator importante no quadro político e eleitoral. Segundo Paul Pierson, o peso proporcional dos beneficiários das políticas sociais dentro do eleitorado é hoje determinante, passando muitas vezes da metade do eleitorado de cada país.

“In market democracies, voters play a crucial role, Implementing and sustaining policy reforms over time generally requires electoral vindication. Voters, however, remain strongly attached to the Welfare State”.

“As Peter Flora has noted, ‘including recipients of [pensions,] unemployment benefits and social assistance and the persons employed in education, health and the social services, in many countries today almost ½ of the electorate receive transfer or work income from the welfare state’ ... (2001, p. 411-412).

Como já vimos, quando falamos dos beneficiários das políticas sociais, estamos nos referindo não apenas aos usuários das políticas e das suas representações civis, como é o caso da AARP, acima mencionada, ou dos sindicatos de trabalhadores – principalmente nos regimes corporativos de *welfare state*. Entre os beneficiários também temos de considerar os trabalhadores do setor público e privado que trabalham nos serviços sociais relacionados com as políticas correspondentes, funcionários da Justiça e dos órgãos auxiliares da mesma – ministério público, conselhos tutelares – e os ativistas de ONGs, de grupos de pressão, membros dos conselhos de participação social, etc⁴⁸.

Muitos deles obtêm seus rendimentos diretamente das políticas sociais, dependendo delas para sobreviverem. Tais grupos somam milhões de pessoas, abrangem hoje a maioria da população nos países onde o *welfare state* é mais desenvolvido e representam uma parcela majoritária do eleitorado, como foi mostrado no item 3.3.2.

Essas forças sociais agiram e continuam a agir das mais variadas formas no sentido de resistir às mudanças e mesmo no sentido de ampliar os benefícios das

⁴⁸ No Apêndice D faz-se uma estimativa desses beneficiários, utilizando-se o exemplo do Brasil.

políticas sociais. No elenco dessas ações, pode-se mencionar desde movimentos grevistas de caráter nacional, como o que ocorreu na segunda metade de 1995, na França, para impedir o Plano Juppé de mudança na seguridade social, pressões diretas sobre os poderes executivos e legislativo dos diversos países, como ações de “*professionalised and highly organised lobbies*”, para as quais Esping-Andersen chama a atenção (1996, p. 266).

As dificuldades encontradas no Brasil, tanto pelos dois governos Fernando Henrique Cardoso, quanto pelo atual governo Lula para tentarem promover a reforma do sistema do nosso previdência social ilustram bem a capacidade de ação e de influência política dos interesses relacionados com as políticas sociais. Uma imensa mobilização de organizações de aposentados, partidos de esquerda, sindicatos, setores do governo – funcionários, militares, juízes, etc – e até da burocracia da máquina previdenciária impediram qualquer mudança profunda até o momento.

O importante a chamar a atenção é que o relativo enfraquecimento dos atores políticos tradicionais pro-*welfare*, como os sindicatos e partidos políticos de esquerda não só não os impediu de continuarem a agir em defesa das políticas sociais, mas foi largamente compensado pela emergência dos novos atores e movimentos sociais, muitos dos quais se originaram da existência dos direitos e políticas sociais e têm neles a sua própria razão de existência.

O papel dos atores tradicionais foi especialmente importante em relação à manutenção, ou mesmo a ampliação dos direitos na área da previdência social. Além dos exemplos mencionados acima, da França e da Alemanha, Myles e Paul Pierson mostram como os sindicatos e partidos de esquerda continuou muito importante para um determinado grupo de países:

“Strikingly, among the latecomers [Austrália, Irlanda, Holanda, Nova Zelândia, Dinamarca e Suíça⁴⁹], the dominant reform path has been an expansion of collectively organised retirement provision ... Interestingly, the traditional explanation for welfare state growth – the power

⁴⁹ Segundo Myles e Paul Pierson, os 4 primeiros não tinham conseguido universalizar sistemas de aposentadoria do tipo PAYG, os dois últimos tinham sistemas muito insatisfatórios para os trabalhadores de renda média.

resources of organised labour and the political left – has remained salient for this set of countries” (2001, p. 307).

Esta gama ampliada de atores sociais – atores tradicionais e novos – tornou o jogo político muito mais complexo e variado, gerando uma situação que pode ser associada à regularidade imanente às configurações sociais apontada por Elias. Mais adiante, vamos ver exemplos concretos de como a ação desses atores sociais forçou ao entendimento amplo em torno do conteúdo das reformas do *welfare state*.

4.6.2. Os arranjos político-institucionais

Alguns autores também relacionam a amplitude dos sistemas de *welfare state* às características das instituições políticas de cada país. Bonoli (2001, p. 239) mostra que a literatura sobre o tema costuma correlacionar a existência de instituições que concentram o poder no Executivo com amplos e fortes sistemas de bem-estar social, enquanto sistemas políticos mais fragmentados, como os dos EUA e da Suíça, ambos países federativos, teriam sistemas de *welfare* mais frágeis. Isto ocorreria por conta da existência de um número maior de atores interferindo no processo político e da existência de mais ‘pontos de veto’ (*veto points*) nos processos de elaboração das leis e decisão políticas desses países. Tais análises parecem verdadeiras quanto aos dois países citados, mas são de pequeno alcance, quando se analisa o contexto de mudanças recente.

De qualquer forma, as instituições políticas de cada país e os arranjos político-institucionais que prevalecem em torno dos sistemas de *welfare* são elementos decisivos a considerar na avaliação do embate que vem sendo travado entre as posições neoliberais e o movimento de autoproteção da sociedade. Segundo Swank,

“... national political institutions shape the overall political capacity of relevant social aggregates to oppose neoliberal policy responses to domestic and international change” (2001, p. 206).

Teoricamente, governos empenhados com medidas de redução do Estado na área social gostariam de contar com um nível mais elevado de controle sobre os mecanismos de decisão política, de forma a tornar mais simples o processo de aprovação de suas medidas de privatização ou de corte das políticas sociais. Isto

não depende contudo da vontade política dos governantes. O grau de controle depende de uma série de fatores que vão muito além da vontade dos governantes.

Normalmente, estados parlamentaristas, pelo fato dos governos serem formados por maiorias parlamentares, têm melhores condições de obter a aprovação dos deputados para suas medidas do que governos de estados onde prevalece maior separação entre os poderes executivo e legislativo. Outro fator que afeta muito o processo decisório é a organização do sistema partidário de cada país. Nos países, cujos sistemas políticos repousam num bipartidarismo efetivo, caso dos EUA, da Grã-Bretanha e da Alemanha, por exemplo, os governos costumam ter mais facilidade para formar maiorias estáveis que apoiem suas políticas, do que em países de estrutura político-partidária múltipla.

Pode-se dizer, dessa forma, que em alguns países os governos contam com maior concentração de poder, são eles os que têm um sistema parlamentarista e a organização dos partidos políticos é dominada por dois grandes partidos. De fato, alguns dos países que fizeram mudanças mais radicais nas suas políticas sociais têm essas características, é o caso tanto da Grã-Bretanha, como da Nova Zelândia, ambos parlamentaristas e com uma estrutura partidária dominada por dois grandes partidos. É importante lembrar que em tais países, o eleitorado tem mais chances de punir os governos que eles considerem faltosos ou contrários aos seus interesses, como efetivamente veio a acontecer na Grã-Bretanha de Major.

Outro fator importantíssimo a ser considerado é a própria forma de organização dos sistemas de *welfare state*. Quando estes contam com a participação direta da população em sua gestão, torna-se mais difícil tomar medidas contrárias aos interesses dos usuários. Este é o caso, sobretudo, dos países que organizaram seus sistemas de acordo com o regime corporativo, ou de seguro social. Nesses países, geralmente as instituições responsáveis pelas políticas sociais têm sistemas de gestão em que os usuários estão diretamente representados, em geral por seus sindicatos. Este é o caso da grande maioria dos países da Europa Continental, como a Alemanha e a França. Neste último, o sentimento que prevalece entre a população é que o sistema de seguridade social é muito mais um assunto dos próprios trabalhadores, do que do governo.

Parece bastante evidente que a existência de sistemas de gestão das políticas de *welfare* que contam com a participação direta dos trabalhadores e que são co-financiados por estes, através das contribuições sobre as folhas de salários, torna muito mais difícil fazer qualquer mudança na política social que contrarie os interesses dos trabalhadores, ou seja percebida por estes como tal. Por esta razão, tanto na Alemanha, quanto na França, houve forte reação quando os governos Kohl e Balladur, respectivamente, tentaram fazer reformas profundas nos sistemas previdenciários, além reduzir o peso dos trabalhadores na gestão dos mesmos, como já se mencionou anteriormente.

O peso dos sindicatos seja na gestão dos sistemas de seguridade, seja como representantes dos usuários dos mesmos tornou sua participação decisiva em várias reformas recentes. Isto ocorreu em vários países, com diferente regimes de *welfare state*. Houve negociações diretas dos governos com os sindicatos, por exemplo: na Itália (1978 e 95); França (1993); e Áustria (1997). Em outros as negociações com os sindicatos se somaram a acordos multi-partidários: Espanha (1977, 81 e 84 e 96); EUA (1983); Alemanha (1992). O Quadro 3, apresentado mais adiante, apresenta mais informações a este respeito.

O último e importantíssimo aspecto a ser considerado é a popularidade dos sistemas de *welfare*. Como eles estão voltados para necessidades vitais da população, protegendo-a de riscos sociais diversos, cujo custo é em geral alto o que dificulta a aquisição de serviços privados alternativos, costumam contar com grande apoio popular. Dessa forma, os políticos costumam pensar duas vezes ao conceberem e tentarem promover medidas tendentes a modificar políticas sociais, pois sabem que podem ter um custo eleitoral muito alto, muitas vezes fatais para seus interesses. Herbert Kitschelt (2001, p. 265-302), mostra como diversas mudanças político-eleitorais importantes na Europa estiveram diretamente associadas com impopularidade de governos em função de tentativas de mudança nos sistemas de *welfare*, como foi o caso da Alemanha, França e Grã-Bretanha, na segunda metade da década de 90.

Como mostra Paul Pierson,

“In practice, the political vulnerability of those seeking to modify popular social welfare programmes is such that they will often seek relatively broad consensus on reform rather than a ‘minimum winning coalition’ ...

Especially with large, complex, and deeply institutionalised programmes like health care and pensions, social actors place a high value on predictability and continuity in policy” (2001, p. 418).

Há evidências de que, na grande maioria dos casos, as reformas dos sistemas de proteção social contaram com a participação destacada dos atores tradicionais do Welfare State – partidos de esquerda e sindicatos – nas suas negociações, quando não envolveram a sociedade como um todo, através de referendos públicos ou pactos multi-partidários – Áustria, Espanha, Itália, N. Zelândia, Suécia e Suíça –, o que limitou muito o escopo das reformas (Myles e Paul Pierson, 2001, p. 305-334).

“All-party agreements referenda requiring the consent of the ‘people’, or corporatist ‘social pacts’ (...) involving organised labour and employers associations are the rule rather than the exception so that ‘negotiated settlements’ (...) are the usual political mechanism for redesigning pension policies (p.306)”.

O quadro 3 , a seguir, sistematiza as formas pelas quais se deram algumas das principais reformas recentes dos sistemas de proteção social, do ponto de vista da existência ou não de negociações amplas com a sociedade.

Quadro 3 – Existência ou não de negociações com a sociedade nos processos de mudança do *welfare state*, com indicação do tipo de negociação – países da OCDE

Pouca ou nenhuma negociação	Através de negociação			
	Referendo popular	Acordo multi-partidário	Negociação com sindicatos	Acordo multi-partidário + Negociação com sindicatos
Inglaterra (86) Alemanha (97)	Suíça (95) N. Zelândia (97)	Suécia (98)	Itália (78) Itália (95) França (93) Áustria (97)	Espanha (77) Espanha (81 e 84) EUA (83) Alemanha (92) Espanha (96)

Fonte: Bonoli (2001), Guillén e Álvarez (2001) e Myles e Paul Pierson (2001).

Como se pode ver, tirando os casos isolados das reformas dos respectivos sistemas de previdência social da Grã-Bretanha, em 1986, durante o governo Thatcher e da Alemanha, em 1997, durante o governo Kohl, a maior parte das

mudanças contou com alguma forma de negociação com a sociedade. Os casos de reformas com pouca ou nenhuma negociação com a sociedade – as reformas da previdência na Inglaterra, em 1986, e da seguridade social na Alemanha, 1997 – são muito mais a exceção do que a regra. Os casos que demandaram a realização de acordos com os sindicatos ou com os partidos políticos, ou seja com uma ampla gama de atores sociais, são muito mais numerosos.

4.7. Os conflitos em torno do *welfare state* em resumo

Neste capítulo vimos que o *welfare state* vem sofrendo pressões do neoliberalismo e de mudanças no ambiente econômico e na demografia dos países mais avançados. Foram apresentadas, ainda as propostas neoliberais para o *welfare state*, que podem ser resumidas em dois pontos fundamentais: a) redução da abrangência dos sistemas de proteção social governamentais, que deveriam ser dirigidos apenas aos mais pobres; e b) a implantação de soluções de mercado para as atuais políticas sociais, ficando os governos apenas com ações residuais. Quanto aos sistemas de previdência uma das principais medidas propostas pelos neoliberais, além das duas medidas genéricas acima mencionadas, é a introdução da capitalização plena dos sistemas.

Como se viu, uma série de mudanças já vinha sendo introduzida nos sistemas de *welfare* dos países mais desenvolvidos desde meados da década de 70. Tais mudanças tinham o propósito de adequar os sistemas de proteção social a uma série de dificuldades que estes começavam a sofrer, as quais estão associadas de um lado à redução da atividade econômica, ao aumento do desemprego e redução do ritmo de aumento dos salários, e, de outro, a alterações na composição etária das populações dos países mais desenvolvidos, associadas ao envelhecimento progressivo dessas populações.

Essas mudanças vinham colocando dificuldades crescentes para o financiamento dos sistemas de *welfare*, que se viram afetados tanto do lado da arrecadação de recursos para manter os programas, quanto do aumento da demanda por uma série de políticas e benefícios. Como uma parte considerável dos recursos dos sistemas de *welfare* vêm das contribuições – mesmo nos países que adotam o regime social-democrata – dos trabalhadores e empregadores, calculadas sobre

as folhas de salários, o aumento do desemprego e a redução do crescimento dos salários, vinha afetando o comportamento das receitas.

O aumento do desemprego e da desigualdade social, a ele associado, trouxe novas demandas para os sistemas de *welfare*, em termos do aumento do seguro desemprego, criação de programas de renda mínima e outros voltados para a parte mais pobre da população. O envelhecimento das populações provocou ainda o aumento das despesas com aposentadorias e pensões – em função do aumento do tempo de pagamento dos benefícios –, assim como o aumento das despesas com os sistemas de saúde, na medida em que os idosos utilizam mais os serviços de atenção, por conta principalmente das doenças crônico-degenerativas.

Se os aspectos econômicos – redução do crescimento e aumento do desemprego – não podem ser inteiramente debitados à conta do neoliberalismo, é certo que as políticas a ele associadas no mínimo exacerbaram os efeitos daqueles aspectos. Afinal de contas, o fim do ciclo econômico expansivo iniciado no pós-guerra foi substituído por um período de acumulação financeira, marcada por um fortíssimo tom especulativo, que só foi possível em função da desregulamentação dos mercados promovida pelas idéias e políticas neoliberais.

A desregulamentação do mercado de trabalho e a maior liberdade para o capital produtivo se transferir de um país para o outro, além de novas práticas gerenciais voltadas para o aumento da eficiência a qualquer prova contribuíram para o enfraquecimento dos sindicatos, o aumento do desemprego e da desigualdade social em todo o mundo. Todos esses fatores estão diretamente relacionados às idéias e políticas neoliberais, constituindo-se como alguns dos objetivos mais importantes das mesmas em relação ao mundo do trabalho e aos ganhos de eficiência e das margens de lucro do capital.

Diante deste quadro, em parte considerável causado por suas próprias políticas, o neoliberalismo pressionou os sistemas de *welfare* no sentido não de ampliar os mecanismos de proteção social, mas de reduzi-los e de passar para a iniciativa privada tudo o que pudesse dar lucro para a mesma. Aos governos deveria ficar a responsabilidade pelos programas residuais voltados para os comprovadamente muito pobres, que são, em muitos casos, os de maior custo e menor atratividade para o capital.

As políticas neoliberais no campo social não alcançaram, entretanto, o mesmo sucesso que obtiveram na área econômica entre os países mais desenvolvidos. Houve, é certo, algumas mudanças nos sistemas de *welfare* de caráter nitidamente neoliberal, como foram a privatização do sistema de saúde público da Nova Zelândia e a criação de um amplo sistema privado de previdência na Grã-Bretanha, além de uma série de mudanças em políticas principalmente de assistência social na Austrália, no Canadá e nos EUA, principalmente, todos eles países com regimes de *welfare* de cunho liberal e onde a penetração das idéias liberais já era relativamente desenvolvida. Tais mudanças representam, contudo, muito mais a exceção do que a regra das mudanças que vêm se processando nos sistemas de proteção social entre os países desenvolvidos.

A maior parte das mudanças em curso visam sobretudo a adaptação dos sistemas às mudanças no ambiente, visando mantê-los no essencial. De fato, tirando os pouco exemplos mencionados, a situação geral do *welfare state*, entre os países desenvolvidos permaneceu basicamente inalterada do ponto de vista tanto dos seus princípios constitutivos, quanto da abrangência das políticas sociais correspondentes. Veremos no próximo capítulo que a situação no jovem sistema de proteção social brasileiro é muito semelhante.

As razões para o relativo fracasso das propostas neoliberais em reduzirem o Estado do bem-estar social a um punhado de políticas sociais restritas aos grupos mais pobres e a abrirem para o mercado privado grandes oportunidades de ganho em torno de serviços de saúde e seguros previdenciários estão situadas principalmente no terreno político. Novos atores com grande importância na sociedade e forte influência política sobre as decisões do Estado – associações civis, ONGs, conselhos de participação e controle social, etc. –, aliados à força dos atores tradicionais, como os sindicatos e partidos políticos, a forte adesão das populações aos direitos e políticas sociais jogaram um papel decisivo impedindo que as propostas neoliberais vingassem na área social.

Pode-se dizer, sem nenhum exagero, que a exacerbação das conseqüências das mudanças econômicas e demográficas pela ação do neoliberalismo elevou as tensões, provocando o surgimento de um forte movimento de autoproteção da sociedade a partir dos anos 80, parecido com o que foi estudado por Polanyi que

significou a reação da sociedade à primeira onda liberal ocorrida entre 1870 e 1930.

A sanha neoliberal em defender o capital e seus ganhos contra tudo e contra todos, procurando transformar em mercadoria tudo o que pudesse significar lucro e seu ataque aos direitos sociais duramente conquistados pela sociedade ao longo de quase um século não ficaram sem resposta. Os ataques neoliberais ocorreram num momento em que a sociedade já vivia as incertezas, sofrimento e angústia causados pela queda do crescimento econômico, de redução do emprego e dos salários. Esta sociedade que experimentara o mais alto grau de liberdade e proteção contra riscos jamais vivido por qualquer outro grupo humano na História não se tratava, contudo, de um conjunto amorfo e desprovido de vontade.

As lutas pelos direitos de cidadania, ao longo de três séculos haviam desenvolvido uma configuração social extremamente complexa, com múltiplos organismos de representação e organização, que alterara profundamente o próprio Estado e sua relação com ele. A ruína do muro de Berlim e a dissolução do socialismo no Leste Europeu com toda sua carga simbólica em função da forte ligação entre as idéias socialistas e os direitos sociais deram aos neoliberais a esperança de terem alcançado sua vitória total e final, acreditando finalmente terem conseguido parar a roda da História.

Muitos dos seus opositores, por caminhos opostos também desenvolveram sentimentos e percepções influenciadas pelo mesmo finalismo, que, como vimos antes, tem profundas raízes em nossa herança cultural. Muitos viram, dessa forma, as mudanças em relação ao *welfare state* como sua dissolução, e parte de uma vitória esmagadora do neoliberalismo. Todo e qualquer movimento de adaptação dos mecanismos de proteção social pareciam a essas pessoas terem a marca do neoliberalismo triunfante.

O abalo sofrido pelos atores tradicionais das lutas pelos direitos políticos e sociais, sindicatos e partidos de esquerda, quando ruiu o socialismo real pareceu a muitos ter deixado órfãos os movimentos sociais. As dificuldades e transformações econômicas recentes também contribuíram para enfraquecer relativamente o poder os sindicatos e magnificar aquela impressão. Tudo parecia conspirar para uma vitória total do neoliberalismo contra os direitos sociais e tudo

o que eles representavam de contradição e freio aos impulsos de um mercado livre.

No entanto, nem os sindicatos e partidos de esquerda saíram de cena, nem se encontravam sozinhos na resistência ao movimento neoliberal de tudo transformar em mercadoria. Novos movimentos sociais, muitos deles surgidos da própria existência das políticas sociais entraram em cena com uma força insuspeitada, forçando estados nacionais e governos conservadores a negociar tudo o que se referia a mudanças no *welfare state*. O ímpeto do neoliberalismo em empurrar as políticas sociais para o mercado privado, remercantilizando os direitos sociais vem sendo gradualmente domado pelo movimento de autoproteção da sociedade, que reúne agora antigos e novos atores e utiliza novas formas de organização, de luta e de negociação.

O recente movimento de globalização que mostrou sua face pela primeira vez em outubro de 1999 na cidade de Seattle em protesto contra a reunião da OMC e tem mostrado um crescente vigor em diversos episódios, pode estar sinalizando a ampliação da arena das lutas contra os interesses do neoliberalismo. Este movimento vem contestando e denunciando os resultados de mais de vinte anos de política neoliberal, de liberdade total para o capital financeiro e de crescentes ameaças para a humanidade. O extraordinário movimento pacifista de 17 de fevereiro de 2003, que conseguiu mobilizar milhões de pessoas em todos os continentes contra a decisão norte-americana de atacar o Iraque parece confirmar que a luta para deter o neoliberalismo efetivamente alcançou uma escala mundial.

Infelizmente a capacidade de defesa da população em relação aos ataques neoliberais contra seus direitos sociais foi efetiva onde as sociedades e suas relações com o Estado são mais complexas. Afinal foi principalmente nos países mais desenvolvidos que a resistência às políticas neoliberais impediram o desmonte dos direitos e das políticas sociais. Nos países pobres não foi essa realidade, em diversos países da América Latina, por exemplo, o pouco que havia de mecanismos de proteção social vem sendo seriamente desmontado e privatizado.

Não é este, contudo, o caso do Brasil. Ao contrário do que ocorre entre nossos vizinhos, nosso jovem sistema de bem-estar social reformado e revigorado pela Constituição de 1988 não só vem resistindo, como segue avançando. No próximo

capítulo procuro refletir sobre as razões que vem levando o caso brasileiro a se distanciar da realidade dos nossos vizinhos de Continente.

5. REFLEXÕES SOBRE A TRANSFORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO

Neste capítulo procuro abordar o desenvolvimento de uma possível ‘ocidentalização’ da sociedade brasileira, no sentido gramsciano do termo. Apesar de não constituir o núcleo da tese, considero a direção das reflexões feitas aqui necessárias para tentar provocar uma rediscussão acerca do Estado e da sociedade brasileiros, assim como sobre o grau de complexidade que as relações entre ambos alcançaram. Não devem ser interpretadas como reflexões definitivas, mas como um ponto de partida para uma rediscussão das questões apontadas.

Faço, para tanto, diversas considerações a respeito da evolução da economia brasileira e de sua relação com a posição do país na hierarquia de poder mundial, que aparentemente constituem um desvio do tema central da Tese, mas que considero fundamentais para a discussão da especificidade do Estado brasileiro. Essas considerações fazem parte de uma análise resumida do desenvolvimento do Estado brasileiro que incorpora, ainda, uma discussão a respeito da evolução política e dos direitos de cidadania no país. As evidências empíricas arroladas no capítulo não se pretendem exaustivas, constituem antes indicativos para mostrar a necessidade de uma investigação mais aprofundada que dê conta das singularidades da situação brasileira

Considero que o desenvolvimento do Estado vem sendo marcado desde 1930 por dois tipos diferentes de conflito: o conflito em torno do lugar do país no sistema internacional de poder, que durante décadas separou desenvolvimentistas de liberais ou neoliberais; e o conflito entre um Estado que foi na maior parte de sua história autoritário e conservador do ponto de vista social e uma sociedade cada dia mais complexa que luta por seus direitos de cidadania.

Tal processo gerou uma condição peculiar em relação ao Estado brasileiro contemporâneo que o coloca numa posição distinta entre os demais estados da periferia do sistema capitalista. Do ponto de vista de sua situação internacional, o Estado brasileiro, apesar de situado na periferia do sistema, não só tem potencial para ocupar um papel de liderança intermediária, como vêm sustentando, ao

longo de seis décadas, contradições e conflitos com o centro do sistema internacional de poder.

Esta opinião contraria outros pontos de vista a respeito, como o de Fiori, por exemplo, para quem “Só na América Latina o poder imperial americano é exercido sobre um território contínuo, incluindo **todos os seus Estados** [grifos meus], com exceção de Cuba” (2001 d, p. 63).

É bastante comum na literatura recente esse tipo de tratamento da América Latina como um todo, como se todos os Estados que a compõem tivessem o mesmo nível de complexidade e ocupassem uma posição similar no chamado ‘sistema mundial moderno’. O Brasil é, assim, colocado num mesmo grupo indistinto com outros Estados com importância econômica, geográfica e demográfica infinitamente menores e com um grau de desenvolvimento político-institucional em geral também menor.

Considero que este tipo de tratamento impede a consideração das especificidades de cada Estado e sociedade da região. A análise da situação brasileira, que guarda uma série de singularidades que a distinguem da maioria, senão da totalidade dos demais estados do nosso continente, acaba ficando prejudicada dessa forma. Essas considerações constituem o objeto principal deste Capítulo.

Do ponto de vista da relação interna entre Estado e sociedade, considero que a sociedade brasileira se converteu nas últimas décadas numa das sociedades mais complexas e capazes de influenciar as decisões estatais em toda a periferia do sistema capitalista. Apesar de toda a terrível herança social de séculos de desigualdade e exclusão, da enorme situação de injustiça social ainda existente e das idas e vindas de um processo político conflituado, os últimos 60 anos de nossa história, principalmente a partir de 1988, vêm sendo marcados pelo desenvolvimento dos direitos de cidadania e de políticas de proteção social e inclusão sem paralelo entre os demais países periféricos do sistema capitalista.

O presente de nossa sociedade ainda está marcado, sem dúvida, por duas características persistentes que são o peso do poder oligárquico regional na máquina do Estado e a brutal desigualdade social. Ambos os fenômenos estão profundamente imbricados e vêm contribuindo mutuamente para sua

preservação. Só o futuro dirá se a perda relativa de poder dos interesses oligárquicos regionais nos últimos anos contribuirá de forma decisiva para que se abra um ambiente político favorável à redução das desigualdades.

5.1. A transformação do Estado brasileiro em perspectiva de longo prazo

Neste item é feito um breve resumo do duplo processo de transformação do Estado brasileiro, desde sua criação, em 1889. Duplo no sentido da tentativa de redefinição do papel e do lugar ocupado pelo Estado brasileiro na hierarquia internacional de poder, perseguida por caminhos diferentes desde 1930, e de sua transformação no sentido empregado no Capítulo 2 desta Tese, ou seja de um processo progressivo de abertura de novos fóruns de decisão e participação política, de fortalecimento da sociedade civil, e de interpenetração crescente entre esta e a sociedade política.

O processo de transformação do Estado brasileiro foi conflituoso e contraditório, sendo marcado por mudanças bruscas de rumo que refletem as disputas de poder entre diversos interesses existentes na sociedade. Além de conflitos entre o centro do poder e os interesses regionais no país, que marcaram o primeiro século de vida do Estado brasileiro, este será sacudido nos pouco mais de 70 anos seguintes por dois tipos diferentes de conflitos. O primeiro é o que se dá entre as diferentes correntes chamadas desenvolvimentistas e as visões liberais que defenderam ao longo da história a subordinação do país ao lugar periférico a ele definido na hierarquia internacional de poder. O segundo tipo de conflito é o que se dá entre o Estado e a sociedade, em torno dos direitos de cidadania.

5.1.1. Estado periférico subalterno e cidadania restrita (1822-1930)

O Estado brasileiro nasceu de forma peculiar, sua independência do poder colonial foi proclamada pelo próprio príncipe herdeiro de Portugal, que mais tarde deixou o país para assumir suas funções reais na metrópole. Durante mais de um século o novo Estado mal podia assegurar sua presença administrativa e militar no imenso território povoado de forma rarefeita. A economia agrário-exportadora

se realizava em pequena parte do país, onde também se concentrava o poder de Estado.

É curioso como este Estado aparentemente tão frágil logrou manter a unidade territorial em área tão ampla e até ampliá-la por duas vezes, às custas de território boliviano⁵⁰, além de ainda ter tentado uma experiência fracassada de anexação do Uruguai. Carlos Lessa chama a atenção para o importante papel desempenhado pela burocracia estatal luso-brasileira na preservação da integridade territorial e na construção do Estado. Segundo ele, o projeto pombalino de fortalecimento do Império português, e a forma peculiar em que se deu a independência brasileira, acabou assegurando certa continuidade da máquina administrativa do período colonial e a existência de um projeto de construção nacional (2001, p. 248-255).

A manutenção e mesmo pequena expansão territorial se deu num período em que o poder central no Brasil enfrentou uma guerra de grandes proporções com o Paraguai, buscou e foi derrotado na tentativa de anexação do Uruguai, como Província Cisplatina, além de ter de se bater contra diversas rebeliões internas quase todas reprimidas de forma violentíssima pelas forças armadas⁵¹.

O grande número de revoltas regionais, algumas de grande duração – a como foi o caso dos Farrapos, cuja república só foi derrotada pelos exércitos imperiais dez anos depois do início da revolta em 1835 – mostra não só como foi difícil a manutenção da integridade territorial da antiga colônia portuguesa, mas como os interesses locais eram fortes. A força do regionalismo, em grande parte associada a interesses oligárquicos locais, veio a se transformar numa das forças políticas

⁵⁰ O território do Acre, em 1903, episódio mais conhecido, assim como parte dos atuais estados matogrossenses no período em que a Bolívia era comandada por Mariano Melgarejo Valencia (1864-1871).

⁵¹ Durante o período imperial foram as seguintes as principais revoltas ou movimentos que desafiaram o poder central no Brasil: Confederação do Equador (PE-1824); Setembrada e Novembrada (PE-1831); Cabanos (PE e AL – 1832); Cabanagem (PA-1834); Farrapos (RS-1835); Cabanagem (PA-1835); revolta dos Malês (BA-1835); Sabinada (BA-1837); Balaiada (MA-1838); Revoltas liberais (MG e SP-1842); Revolução Praieira (PE-1848). Durante a primeira república o Estado brasileiro enfrentou as seguintes revoltas ou movimentos que contestavam seu poder: Rev. Federalista (RS-1893); Canudos (BA-1896); Contestado (PR-1915); Rev. Gaúcha (1923); Coluna Prestes (1926).

mais importantes da nossa história, que moldou boa parte das características do Estado brasileiro, principalmente a situação de compromisso com o atraso e a desigualdade social.

Até o fim da chamada Primeira República, em 1930, o Estado brasileiro manteve características básicas muito parecidas, apesar do fim da escravidão e na mudança na forma de organização do poder que deixou de ser monárquico para se tornar republicano em 1899. Tratava-se de um Estado incapaz de se fazer presente de forma permanente do ponto de vista administrativo e militar em todo o território nacional, embora tivesse demonstrado grande capacidade de sufocar as diversas revoltas regionais que surgiram ao longo do período. Ocupava um papel subordinado e periférico no sistema interestatal hegemônico durante todo o período pela Grã-Bretanha, à frente de uma economia agro-exportadora.

Do ponto de vista da organização do seu poder interno teve de fazer uma série de concessões aos interesses regionais internos, desde o tempo da regência (1831-1840), por conta de sua pequena capacidade de se estabelecer de forma permanente em todo o território do ponto de vista administrativo e militar. Isto foi verdade, sobretudo durante os 40 anos da Primeira República, quando teve de lançar mão de mecanismos de divisão do poder com os interesses oligárquicos regionais, como foram: a política dos governadores, o coronelismo e a Guarda Nacional, esta já existente desde a monarquia. Por esta razão, a Primeira República também ficou conhecida como república oligárquica, ou dos coronéis, ou ainda do café com leite, esta última em alusão à hegemonia dos interesses paulistas e mineiros. A frágil penetração da máquina do poder central no interior do país foi decisiva para a escolha da forma federativa de organização do Estado brasileiro desde o início do período republicano (Faoro, 2001, p. 627-738 e Fausto, 2000, p. 261-273).

As relações entre Estado e sociedade eram marcadas pela coerção mais brutal de qualquer sentimento ou movimento de contestação, além do não reconhecimento dos direitos de cidadania mais elementares. O seguinte trecho de Lessa dá uma boa idéia da restrição dos direitos políticos na época do Império: “O voto foi censitário e indireto, realizado por paróquia. Ao ser em aberto, em listas controladas localmente, permitiu o controle central do processo de renovação legislativo” (2001, p. 258). Os limitadíssimos direitos políticos dos brasileiros mais

ricos, os únicos que podiam votar, estavam subordinados, ainda, ao poder moderador do Imperador que lhe permitia anular eleições e suspender resoluções do parlamento.

Só no período republicano foi promulgado o primeiro Código Civil, em 1916, vinte e seis anos depois da fundação da República (Fausto, op. cit., p. 568 e Silva, 1998, p. 76-82). Do ponto de vista dos direitos políticos, além do voto continuar restrito aos homens alfabetizados – as mulheres só iriam votar em 1930 – não havia voto secreto e ocorria todo o tipo de constrangimentos sobre o eleitor, além de fraudes no processo eleitoral. Não se pode falar em direitos sociais até 1923, quando a Lei Eloy Chaves regulamentou as caixas de auxílio mútuo organizadas por algumas categorias de trabalhadores.

A questão social era uma questão de polícia, como dizia um dos presidentes da Primeira República. Os trabalhadores, sem quaisquer direitos, começaram a dar forma ao movimento sindical, com base em idéias e experiências importadas da Europa, de onde havia imigrado grande parte deles. Os direitos trabalhistas e sindicais permaneceriam inexistentes até 1943.

O descontentamento com os estreitos marcos do Estado dominado pelos interesses dos plantadores e exportadores de café motivou o surgimento da Aliança Liberal que lança a candidatura de Getúlio Vargas, em defesa de um programa político que defendia temas caros para as classes médias urbanas, como o voto secreto, reforma administrativa e do ensino, independência do Judiciário (Fausto, 1975, p. 241).

A derrota que a Aliança veio sofrer nas urnas, em 1930, para Júlio Prestes acaba fazendo estourar a revolução em outubro do mesmo ano, que pôs fim à dominação política dos setores agro-exportadores. A depressão econômica aberta pela crise da bolsa nova-iorquina em 1929, ajudara a precipitar os fatos, ao desvalorizar o preço internacional do café, sacudindo a força econômica e política dos setores ligados à sua produção e comércio.

5.1.2. Desenvolvimentismo e cidadania em ampliação (1930-1964)

Com a revolução de 30, a liderança do Estado brasileiro é mais próxima dos interesses dos setores urbanos industriais do que do setor agro-exportador, e dá

início a um processo de transformação que abrange diversos setores da realidade. A perda de poder e importância dos setores ligados ao café ajudou a enfraquecer as oligarquias que “perdem sua autonomia e não se projetam de forma imediata na arena política” (Fausto, 1975, p. 254). O novo governo revolucionário de Getúlio Vargas implantou logo de início uma série de medidas centralizadoras do poder político, como a dissolução do Congresso Nacional e dos legislativos estaduais e a nomeação de interventores nos estados.

O último movimento de revolta de cunho regional foi a revolução constitucionalista de 1932, sufocada depois de três meses de lutas pelo governo central. Paradoxalmente, a derrota da oligarquia paulista em 1932 deu início a uma maior aproximação entre a burguesia industrial de São Paulo e o governo Getúlio Vargas, através da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), comandada por Roberto Simonsen (Fausto, 2000, p. 367), pioneiro da corrente desenvolvimentista que se desenvolveu no setor privado brasileiro (Bielchowsky, 2000, p. 432).

A área social se transformou numa das preocupações centrais do novo regime. Já em 1931, o governo Vargas estabeleceu regras para a organização sindical (Decreto n.º 19.770, de 19/03) em que se permitiu a criação de sindicatos únicos por categoria profissional, sob forte controle do governo e dependendo de reconhecimento pelo Ministério do Trabalho (Fausto, 2000, p. 333-340). O crescimento da população urbana e o fortalecimento dos trabalhadores fazem com que este Estado dê início, em 1930 à reforma do ensino, com a criação do Ministério da Educação e a promulgação, em 1931, do Estatuto das Universidades Brasileiras. Em 1933, foram promulgada a lei que cria os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) ainda dentro do quadro limitado do modelo corporativo de tipo bismarckiano.

A esperança de implantação de um regime democrático durou o breve período de três anos (1934-37). O fortalecimento do movimento operário, de correntes ideológicas opostas como o integralismo e o comunismo, a tentativa de golpe militar pelos comunistas em novembro de 1935 abriram caminho para a escalada da repressão e do autoritarismo governamentais. O fantasioso Plano Cohen serviu de pretexto final para o golpe de Estado desfechado em novembro de 1937, que dá início ao Estado Novo, que constituiu um acirramento das

tendências autoritárias que vinham se desenvolvendo no interior do governo desde 1930.

A partir da decretação do Estado Novo fortaleceu-se a aliança entre a burocracia civil e militar do governo com os industriais. O projeto nacional-desenvolvimentista começa a ser esboçado, tendo seus marcos neste período inicial com a criação, em 1942, da Companhia Vale do Rio Doce através da nacionalização da mineradora inglesa Itabira Iron, e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A criação desta através de um jogo duplo entre os interesses norte-americanos e alemães é até hoje um dos maiores símbolos da busca de caminhos para o desenvolvimento do país fora do papel a ele determinado no sistema internacional de poder.

O modelo autoritário claramente inspirado nas experiências da Alemanha nazista e na Itália fascista, tinha uma identidade com aquelas experiências que ia além do autoritarismo. O governo brasileiro e as forças sociais que o apoiavam buscavam naqueles exemplos um caminho para tentar promover uma modernização da economia e da sociedade que pudesse projetar o país para uma situação diferente na hierarquia internacional de poder. Afinal, por trás das experiências nazista e fascista, havia a tentativa, principalmente no caso da Alemanha, de ocupar o centro do sistema capitalista.

A Revolução de 30 e o Estado Novo constituem um marco na mudança do Estado brasileiro no que diz respeito tanto à tentativa de redefinição do papel do país e de sua economia dentro do sistema internacional de poder, quanto das relações entre Estado e sociedade. Durante pelo menos 30 anos, desde a Revolução de 30 até o início dos anos 60, o processo político brasileiro será marcado pela tentativa de se redefinir o lugar da economia e da sociedade brasileira dentro do sistema interestatal de poder.

O papel reservado ao Brasil como país periférico produtor principalmente de bens primários incomodava diversos setores da burocracia estatal, da burguesia e das classes médias. Tal incômodo gerou o surgimento de diferentes correntes políticas que se identificavam com o que passou a ser conhecido como desenvolvimentismo. como mostra Bielchowsky, todas essas correntes estiveram, de uma forma ou de outra, identificadas com uma das visões mais críticas acerca da divisão internacional de trabalho que decorre da estrutura hierárquica do

sistema interestatal de poder, ou seja as idéias desenvolvidas, na década de 40 do século passado, na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da ONU:

“... de um modo geral, tanto as principais controvérsias do caso brasileiro como os seus mais importantes estímulos políticos tinham, basicamente, a mesma natureza daqueles encontrados no núcleo da teoria do subdesenvolvimento, particularmente na sua ramificação cepalina” (2000, p. 11).

As idéias cepalinas assumiram sua expressão mais importante quando da publicação do “*Economic Survey of Latin America- 1949*”, em 1951, no qual a equipe da CEPAL, sob a liderança de Raul Prebisch, denuncia as relações crescentemente desfavoráveis de troca entre os países subdesenvolvidos e os países desenvolvidos. Esta publicação surge um ano após o retorno de Getúlio Vargas ao poder pelo voto popular, em 1950, e terão, como mostra Celso Furtado em “A fantasia organizada” influência importante sobre seu governo⁵² e, a partir daí sobre a história do movimento desenvolvimentista brasileiro.

O segundo governo Vargas representou possivelmente o apogeu do papel do desenvolvimentismo na liderança ideológica do Estado brasileiro. É nele que foram criados: a Petrobrás, historicamente a mais importante empresa estatal do país; o I Plano de Eletrificação Nacional, o projeto de criação da Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje BNDES. Tais iniciativas representaram a segunda geração de medidas que consolidaram o processo de industrialização do país, só tendo paralelo com os primeiros anos da década de 40, durante o Estado Novo, e com o período do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel, na segunda metade dos anos 70.

A brusca interrupção do governo, através do suicídio de Getúlio Vargas, após um processo extremamente tenso de pressões externas e internas contra suas políticas de desenvolvimento econômico, não chegou a representar uma mudança

⁵² Segundo Furtado, Vargas não só se posicionou a favor da autonomia da CEPAL, quando esta passou a sofrer pressões do governo norte-americano após a publicação do *Economic Survey*, como manteve longo contato com Raul Prebisch, em que trocaram idéias sobre as idéias defendidas pelo diretor de pesquisas daquele órgão a respeito dos caminhos para o desenvolvimento do Brasil e da América Latina (ver Furtado, 1985, p. 113-122)

de rumo definitivo na condução da economia do país. O governo de Juscelino Kubstcheck, eleito no ano seguinte dá continuidade ao desenvolvimentismo, inclusive com um tom por vezes nacionalistas, apesar de alguns passos desencontrados, como o conflito entre o Programa de Metas e o Programa de Estabilização de Lucas Lopes e Roberto Campos, assim como a instrução n.º 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e Crédito), voltada para a ampliação da participação do capital estrangeiro no país, durante o ministério de Eugênio Gudin (Bielchowsky, 2000, p. 390-392).

No período aqui considerado houve um avanço importante dos direitos de cidadania. Além da extensão dos direitos sociais à aposentadoria e à saúde, através da criação dos IAPs, em 1933, o primeiro governo Vargas, promulgara os direitos trabalhistas em 1.º de maio de 1943, através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ambas as iniciativas se baseavam nas experiências corporativistas e conservadoras alemã (IAP) e italiana (CLT). O regime de previdência foi uniformizado posteriormente, em 1960, segundo Matijascic, “ A uniformização dos planos de benefícios foi efetivada ... com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), do ano de 1960” (2002, p. 33).

A partir da LOPS houve considerável avanço no que diz respeito a uma maior igualdade entre os benefícios previdenciários dos diferentes IAP. No que diz respeito aos direitos políticos estes estiveram limitados até 1945, com a exceção da extensão do direito de voto às mulheres em 1930, só voltando a se desenvolver a partir de 1945. Os direitos trabalhistas e sociais mantiveram-se durante todo o período dentro dos marcos de cunho corporativo estabelecidos durante o Estado Novo.

O desenvolvimento da sociedade se verifica sobretudo na impressionante transição demográfica do campo para a cidade e no crescimento da organização e na capacidade de luta da classe operária, do estudantado e do campesinato que começa a se organizar e a desenvolver lutas de maiores proporções. A sociedade passa a discutir as grandes questões do desenvolvimento nacional, a se posicionar a respeito do lugar ocupado pelo país no mundo, de relações do Brasil com os EUA e com os organismos internacionais.

Do ponto de vista cultural, inclusive, é um período de grande efervescência, com o surgimento do cinema novo, do Centro Popular de Cultura (CPC), da União

Nacional dos Estudantes (UNE), a afirmação do urbanismo e da arquitetura brasileiros, cujo símbolo principal é a Brasília de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. O modelo e as idéias desenvolvimentistas entram em crise no início dos anos 60. O rápido processo de desenvolvimento econômico, que se estendia desde os anos 40, promovera profundas transformações no país e crescentes tensões que colocavam em confronto interesses profundamente diferentes.

De um lado, forças nacionalistas que lutavam por um novo lugar para o país no cenário internacional, se chocavam com conservadores de dentro, aliados a interesses do capital e de potências estrangeiras. Internamente, setores imensos da sociedade até então excluídos de qualquer direito efetivo de cidadania se organizavam e lutavam por mudanças que eram vistas com temor pelos mesmos conservadores e por grande parte das classes médias urbanas e da Igreja Católica. A inflação que resultara do modelo que levava ao rápido processo de crescimento econômico contribuía para exacerbar temores e incitar as forças conservadoras. As tensões crescentes resultaram na união de diferentes correntes conservadoras e finalmente no Golpe de 1964, liderado por forças contrárias ao nacional-desenvolvimentismo e apoiado pelo governo norte-americano interessado na manutenção da hierarquia do sistema interestatal vigente.

5.1.3. Interrupção e retomada da transformação (1964-1985)

O regime militar instaurado pela força em 1.º de abril de 1964 foi feito contra tudo o que o período anterior representava. Do ponto de vista internacional, o primeiro governo militar do general Castelo Branco, alinha-se de forma incondicional com os interesses do governo norte-americano, prestando-se inclusive ao papel de engrossar as forças ianques na invasão da República Dominicana. No comando da economia coloca alguns dos cardeais do conservadorismo brasileiro, como Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, que tanto se opuseram a tudo o que parecesse nacionalista nas políticas econômicas dos governos das duas décadas anteriores.

No campo político o governo militar implantou uma política de violenta repressão e perseguição a todas as correntes ligadas à esquerda e ao nacional-desenvolvimentismo, além de promover uma fortíssima centralização do poder,

limitando o direito de greve, o funcionamento do Congresso Nacional e a autonomia de estados e municípios. Isto foi especialmente verdade após 1968, quando em violenta reação à oposição que ressurgira no Congresso Nacional, entre os estudantes e os operários de Contagem e Osasco, o governo do general Costa e Silva baixou o Ato Institucional n.º 5. Com base nos poderes conferidos pelo Ato, o governo militar intensificou a cassação de parlamentares, as prisões e torturas sobre seus opositores e fortaleceu a chamada comunidade de informações, formada pelos órgãos repressivos para sufocar os movimentos de revolta, inclusive armados que surgiam no país. Ao lado do Estado Novo, foi certamente o período de maior retrocesso da vigência dos direitos políticos na história do país.

O governo militar seguinte, do general Médici, manteve a repressão, mas pôde contar com maior legitimidade conferida pela retomada do crescimento econômico iniciada em 1969. O chamado milagre econômico que se estendeu até 1973 apresentou as mais altas taxas de crescimento da história, com enorme expansão da indústria, do capital estrangeiro e também das empresas estatais. Curiosamente, foi neste período também, que voltam a se ampliar os direitos sociais, com a extensão do direito de aposentadoria e saúde para os trabalhadores rurais (1971) – através do FUNRURAL – empregadas domésticas (1972) e trabalhadores autônomos (1973 – através do INPS)⁵³. Nos anos seguintes, outros grupos foram incorporados à população de beneficiários, segundo Matijascic:

“Em 1974, os inválidos e idosos carentes das regiões urbanas e rurais que não puderam satisfazer as condições de acesso aos benefícios foram contemplados, com um programa de cunho assistencial de grandes proporções, a Renda Mensal Vitalícia, cujos benefícios de prestação continuada ainda existem formulados em bases semelhantes às de então. Finalmente, em 1975, foram incorporados os estudantes, garimpeiros e empregadores rurais” (2002, p. 37).

É importante lembrar neste ponto que a ditadura militar já começara a alterar a configuração dos direitos sociais brasileiros, ainda no governo do general Castelo Branco. Em 1966, como forma de procurar compensar o fim da estabilidade no

⁵³ Ver também Wanderley Guilherme dos Santos (1994, p. 31-34).

emprego que existira até o início da ditadura militar, o governo criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma contribuição mensal dos empregadores para uma conta bancária em nome de cada trabalhador. No mesmo ano, o governo militar unificara os IAP, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), dando um passo importante no sentido do afastamento do modelo bismarckiano de proteção social.

A criação do INPS e a criação do FGTS constituíram as mais importantes mudanças a ocorrerem na área social, desde a criação dos IAP, em 1933, e da promulgação da CLT, em 1943. Além da unificação dos IAP no INPS, as mudanças no sistema de proteção social incluíram a substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição simples, ou PAYG. Com a exceção da assistência à saúde, modificada em 1988, tanto o quadro geral do direito à aposentadoria, como o FGTS, criados pelos militares permanecem com basicamente a mesma configuração até hoje. Foram mudanças feitas sob a égide do autoritarismo, mas a criação do INPS correspondia a projeto antigo, ainda do Estado Novo, segundo Matijascic:

“A reforma de 1966, com a criação do INPS ... centralizando todos os IAP na nova instituição, excetuado o IPASE (dos servidores do Estado), impôs as mudanças que vinham sendo obstruídas desde meados dos anos 1940, quando o presidente Vargas propôs a criação do ISSB, Instituto dos Seguros Sociais do Brasil. A centralização era vista como uma forma de melhorar a gestão através de economias de escala e equiparar as regras para todos os segurados” (op. cit., p. 36).

É inegável que a extensão do direito à previdência e à saúde, bem como a unificação do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado constituíram um progresso no que diz respeito à ampliação do direito social e à maior igualdade entre as diferentes categorias profissionais. Tais medidas afastaram definitivamente regime brasileiro de *welfare state* do modelo corporativo bismarckiano e o colocaram no rumo do universalismo. Segundo Kornis,

“... o período compreendido entre 1964 e 1977 se caracterizará por uma radical transformação da base institucional e financeira da proteção social na qual se configuram sistemas nacionais públicos ... superando

a fragmentação e a seletividade anterior e experimentando tendências à universalização pela massificação e ampliação da cobertura” (1994, p. 55).

Voltando à economia, o crescimento não só foi mantido, embora em ritmo relativamente menor durante o governo do general Ernesto Geisel, como assumiu uma nova feição, inegavelmente próxima do modelo nacional-desenvolvimentista dos anos 40 a 60. O II PND (1974-78), elaborado no início do fim último ciclo expansivo do capitalismo, ao começar a primeira crise do petróleo, relançou as bases do desenvolvimento econômico, visou e criou no país setores produtores de máquinas e equipamentos e de insumos básicos. Neste sentido afastou-se da ênfase da segunda fase da política desenvolvimentista, durante o período Kubistchek, que foi centrada na substituição de importações de bens de consumo duráveis.

O II PND foi, na época, objeto de grandes polêmicas e críticas vindas tanto da direita, como da esquerda. A imprensa conservadora, liderada pelo “Estado de São Paulo” e a revista “Visão”, do Grupo Abril, o criticavam por estar promovendo a estatização da economia – o processo de implantação do Plano realmente fortaleceu a presença das empresas estatais na economia, embora isto não fosse exatamente um dos seus objetivos. Economistas identificados com o nacional-desenvolvimentismo, como Carlos Lessa denunciava seu caráter totalitário e pretencioso de pretender transformar o país numa ‘Nação-Potência’, deslocando o Estado de suas bases de sustentação (Castro, 1985, p. 44-47).

Os principais resultados alcançados pelo Plano foram analisados por Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza em “A Economia Brasileira em Marcha Forçada” e por João Paulo dos Reis Velloso, em “O último Trem para Paris”. Segundo Castro, o II PND permitiu um grande ganho de divisas, no período seguinte (1981-84), na medida em que permitiu a redução da importação de máquinas e equipamentos, petróleo, metais não ferrosos, papel e celulose, produtos metalúrgicos e químicos e fertilizantes (op.cit., p. 59).

Não há até hoje uma avaliação definitiva da importância, influência e natureza do II PND, embora alguns autores recentemente ensaiem reconhecer no mesmo uma proximidade com a política nacional-desenvolvimentista, como é o caso de Fiori que ao criticar a crescente internacionalização do mercado interno brasileiro

afirma que “talvez os que mais se distanciaram disso foram o projeto de Vargas, e, 30, e o projeto Geisel, em 70” (2001 b, p. 218).

No governo do general Geisel foi iniciada, ainda, um processo gradativo de distensão política, em grande parte fruto da pressão da sociedade pelo fim do regime ditatorial. A derrota eleitoral do partido governista, em 1974, representou um dos principais sinais do desgaste do regime militar e do início da retomada das lutas democráticas e da reorganização do movimento popular, que começou a se acelerar principalmente a partir de 1977.

Durante o governo militar seguinte, do general Figueiredo intensifica-se a reorganização e a mobilização da sociedade, forçando o regime militar a ampliar suas concessões no rumo da redemocratização do país. Logo no primeiro ano do governo, 1979, é promulgada a anistia política, fazendo retornar ao convívio da sociedade lideranças políticas que se encontravam no exílio ou na prisão, e ampliada a liberdade partidária, através da extinção do bipartidarismo e a formação de novos partidos políticos.

Ao final do governo, durante o ano de 1984, o mais vigoroso movimento de massas de nossa história, o movimento pelas eleições diretas, mobiliza milhões de brasileiros em todo o país por meses a fio, inviabiliza a candidatura à presidência da República de Paulo Maluf, apoiada pelas forças armadas, provoca uma cisão nas forças governistas, fazendo surgir o Partido da Frente Liberal (PFL), e viabilizou o término do regime militar.

5.1.4. Economia neoliberal e direitos sociais nada neoliberais (1985 ...)

O fim da ditadura militar e a eleição de um governo de transição do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a principal força de oposição aos militares, inaugura um momento totalmente novo para o país, principalmente no que diz respeito aos direitos de cidadania. A chamada Nova República brasileira se inicia num período bastante tenso na história mundial. Tal período é marcado: pela ascensão do neoliberalismo ao poder no centro do sistema capitalista; pelo encerramento do ciclo econômico expansivo iniciado no pós-guerra e pelo início das crises sucessivas de especulação financeira; pelo fim da Guerra Fria e da

bipolaridade; além dos movimentos políticos e econômicos do governo norte-americano no sentido da consolidação da retomada de sua hegemonia no cenário mundial, iniciado no final da década anterior.

Apesar deste cenário adverso e das grandes dificuldades econômicas vividas internamente, o novo período que se inaugurou em 1985 será caracterizado pela maior ampliação dos direitos de cidadania de nossa história. A liberdade política também alcançou o nível mais avançado que jamais houve no país, com a extensão do direito de voto pela primeira vez a todos os brasileiros, pela total liberdade de organização partidária e pela manutenção da propaganda eleitoral gratuita na televisão, introduzida pelos militares, que é única em todo o mundo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases de um pacto social inédito, que ao mesmo tempo conclui o rompimento com a matriz corporativista de tipo bismarckiano criada em 1933 e define um projeto de proteção social de tipo social-democrata. O projeto de *welfare state* definido em 1988 é único na América Latina e sem paralelo entre os demais países da periferia do sistema capitalista. O seu maior símbolo é o SUS, que pela primeira vez aponta claramente no sentido de uma política social de caráter universal e pública, mas este não é o único projeto de cunho social-democrata definido pelo Título VIII da Constituição Federal.

O direito à educação também foi totalmente reformulado, com pressupostos semelhantes aos que presidiram a redefinição do direito à saúde, assim como todos os dispositivos relativos à assistência social. Nesta última área, a Constituição lança as bases para toda uma legislação nova e única entre outros países da periferia do sistema capitalista, que estabelece direitos e políticas sociais correspondentes para setores da sociedade que não dispunham de qualquer mecanismo anterior de proteção, como as crianças e adolescentes, os portadores de deficiência e os idosos. Além do estabelecimento dos direitos, a Constituição de 1988 reforça o papel dos mecanismos de proteção e tutela dos direitos, como o Ministério Público e os Conselhos Tutelares da Infância e da Adolescência.

A área previdenciária também foi consideravelmente revista, pela Constituição de 1988, no sentido da maior universalização e dos primeiros passos no sentido de

uma menor vinculação entre as contribuições e os benefícios. Segundo Matijascic:

“O texto constitucional apresentou um adensamento do caráter redistributivista e um aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Houve um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A universalidade da cobertura e do atendimento seria garantida, além do acesso aos benefícios para todos os que dele necessitassem e passava a ser possível antever a introdução de um salário-cidadania no futuro.

“Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. ...A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa, pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado” (2002, p. 44-45).

Quando se olha o quadro econômico, entretanto, cuja consideração é essencial para a definição do lugar do Estado brasileiro na ordem internacional, o quadro é evidentemente muito menos animador. A partir de 1990, principalmente, adotou-se no Brasil grande parte das medidas econômicas propostas pelo que se convencionou chamar de Consenso de Washington⁵⁴. As medidas adotadas na década passada consistem, sem dúvida, em medidas que se identificam com o receituário neoliberal tais como: abertura comercial e financeira, privatização da maior parte das empresas estatais, implantação de rígidas medidas de controle da moeda.

⁵⁴ Expressão cunhada pelo economista John Williamson em 1990, segundo Fiori, “para referir-se a um conjunto de idéias e políticas econômicas defendidas unanimemente pelas principais burocracias econômicas norte-americanas e pelos organismos multinacionais sediados na cidade de Washington. Um consenso construído ... na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista” (2001 a, p. 85).

Apesar desse quadro, não há sinais fortes de ter havido uma reversão definitiva da tendência principal que prevaleceu entre os anos 40 e 60, e mesmo nos anos 70, no sentido da busca por um lugar menos periférico e subalterno na hierarquia do sistema internacional de estados. Tais sinais, não vêm sendo, entretanto, adequadamente considerados, ao meu ver, por boa parte da literatura recente sobre o Estado brasileiro.

Durante o primeiro governo do período, de José Sarney, o Estado brasileiro toma algumas medidas certamente contrárias aos interesses dominantes no cenário internacional. Pressionado pelas dificuldades para fazer face ao pagamento da dívida externa proclama uma moratória, em 1986, foi em seu governo também que se deu início à negociação do Tratado do Mercosul.

A área social, ganha grande impulso, durante o governo Sarney, do qual há vários exemplos significativos, em 1986 realiza-se a 8.^a Conferência Nacional de Saúde, com um programa claro no sentido da criação de um sistema de saúde público de acesso universal, promulga-se a Constituição em 1988, cujo Título VIII propõe um novo pacto social de caráter social-democrata. Ainda em seu governo, foi sancionada e publicada a avançada lei de proteção à pessoa portadora de deficiência (Lei nº 7.853, de 24/10/1989).

Este último período de nossa história também foi marcado por alguma instabilidade política, muito ligada ao rumo a ser dado pelo Estado em relação à posição do país no mundo. Afinal, o governo Collor de Melo, que assumiu o poder em 1990 procurou mudar este rumo de forma brusca, assumindo internamente uma série de medidas por um lado neoliberais, assim como outras que não se identificam com aquela ideologia.

Dentre as medidas de caráter neoliberal adotadas pelo governo Collor de Melo, no início da década de 90, devem ser destacadas a ampla abertura comercial, provavelmente a maior desde 1808, com graves conseqüências para a balança comercial brasileira, até então superavitária. O governo adotou, ainda, medidas duras em relação ao movimento sindical – a exemplo do que haviam feito dez anos antes Thatcher e Reagan – jogando o exército contra os operários da Companhia Siderúrgica Nacional.

Na área de proteção social tomou medidas contrárias à nova legislação que complementava o Título VIII da Constituição, em que se destacam os vetos à Lei Orgânica da Saúde (LOS), de n.º 8.080/1990 e a brutal redução dos recursos federais para o financiamento da saúde que caíram em seu governo, segundo Levcovitz, de cerca de US\$ 84,70 para US\$ 49,60 per capita (1997, p. 200).

Já outras medidas tomadas por Collor de Melo, como o confisco dos depósitos bancários da população não podem ser enquadrados no receituário neoliberal. Paradoxalmente, entretanto, foi este governo que acabou assinando o Tratado do Mercosul, com a Argentina, ou Paraguai e o Uruguai, que começara a ser negociado durante o governo anterior de José Sarney, e que constitui um dos principais pontos de discórdia atualmente com o governo dos EUA.

Mesmo na área social, apesar de sua postura neoliberal, foi no governo Collor de Melo que foram promulgadas parte importante da legislação social complementar à Constituição de 1988. Foi este o caso não só na área da saúde, Leis n.º 8.080 e 8.142 de 1990, como também do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.º 8.069/1990 e do novo Regulamento de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/1991) decorrente das mudanças introduzidas no regime previdenciário pela Constituição. Até mesmo o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990), uma importante lei de fortalecimento dos direitos civis do cidadão brasileiro foi sancionada e publicada em seu governo.

O governo Collor de Mello durou relativamente pouco, sendo apeado do poder depois de um grande movimento popular que exigia seu *impeachment*, motivado tanto pelos escândalos de corrupção, como pelas medidas impopulares nas áreas econômica e social. O governo de seu vice, Itamar Franco, abandonou a postura neoliberal na área social, incrementando o gasto em saúde e dando prosseguimento à publicação da legislação social complementar à Constituição, como foi o caso da Lei Orgânica de Assistência Social (LOS), Lei n.º 8.742/1993 e da Lei n.º 8.842/1994 sobre a Política Nacional do Idoso. Foi no governo Itamar, também, que se deu início às mais longas e bem sucedidas medidas de controle da inflação, o Plano Real.

O governo mais controverso do período ora em exame é o do governo que acaba de se encerrar e cuja análise é mais difícil, até pela proximidade histórica. Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que foram promovidas a maior parte das

medidas econômicas que se identificam com o receituário neoliberal. Assim como nos demais governos do período, também podem ser identificados, contudo, fatos que contrariam uma percepção que se tornou muito geral sobre o governo tucano, que é a do seu alinhamento principal com o chamado Consenso de Washington e com os interesses norte-americanos. Alguns desses fatos podem ser mencionados, aqui: o conflito com os laboratórios estrangeiros em torno da questão da patente dos medicamentos; a oposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); e o conflito com o Canadá em torno da indústria aeronáutica.

Não pode se dizer que as medidas tomadas na área social durante o governo que acaba de se encerrar tenham tido um conteúdo neoliberal. O que se viu foi a continuidade da implantação da política social definida pelo Título VIII da Constituição de 1988, salvo a possível exceção da tentativa de Bresser Pereira, em 1985, de que o SUS viesse a adotar mecanismos copiados das medidas introduzidas no NHS britânico durante o governo Major. Tal tentativa foi malograda, graças, em grande parte, à mobilização que o movimento ou frente sanitário logrou fazer e que resultaram no acordo em torno da publicação da Norma Operacional Básica n.º 01 de 1996 (NOB 01/96).

O período do governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou uma grande e inegável melhora em diversos indicadores sociais, que dificilmente teriam ocorrido sem uma continuidade na aplicação dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988 e da legislação que a complementa. Entre tais indicadores podem ser citados, por exemplo: a redução da mortalidade infantil para 29,6% em 2000; o aumento da expectativa de vida para 68,9 anos em 2001; o grande aumento da taxa de escolarização das pessoas com 5 anos e mais; a universalização de fato do acesso ao ensino fundamental; além da melhora na cobertura dos serviços de saneamento. Não houve, contudo, como se sabe, uma melhora significativa nos indicadores relativos à distribuição de renda.

A sensação geral da população em relação à situação social brasileira ao final desse governo não lhe foi nada favorável, no entanto, o que rendeu frutos para a oposição que elegeu o candidato do Partido dos Trabalhadores com enorme vantagem em relação ao candidato governista. Uma análise isenta da política social do governo anterior, não poderia, contudo, atribuir-lhe uma tendência neoliberal nesta área. Nos oito anos do governo que se encerrou recentemente

não houve qualquer mudança significativa de rumo em relação ao pacto social definido na Constituição de 1988, como avançou-se muito na implantação das políticas de proteção social nele contidos.

O novo governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 1993, é identificado com o projeto social estabelecido em 1988, por suas origens sociais, trajetória e alianças políticas. As perspectivas em relação à ação do novo governo em relação à política social apontam no sentido do impulsionamento e consolidação do projeto de *welfare state* em curso no país.

5.1.5. A transformação do Estado brasileiro em resumo

O desenvolvimento do Estado brasileiro teve sua inflexão histórica maior com a Revolução de 1930. Esta representou não apenas a derrota da oligarquia agro-exportadora como força hegemônica interna, mas também o início de um grande processo de transformação do Estado que envolveu sua reorientação quanto à hierarquia internacional de poder e quanto às suas relações com a sociedade. A partir de 30, os setores urbanos assumiram a hegemonia do poder e começaram a imprimir à sociedade brasileira suas feições próprias, em que se destacam tanto a existência de interesses econômicos industriais, comerciais e bancários internos cada dia mais importantes, como um papel cada dia mais destacado da organização e dos movimentos dos 'de baixo', ou seja as classes médias e as classes oprimidas, que passaram a cobrar do Estado a ampliação dos direitos de cidadania.

A oligarquia ligada ao campo e aos interesses agro-exportadores não desapareceu, nem perdeu importância totalmente. Em algumas regiões do país, sobretudo no Nordeste, elas se mantêm como a força principal até pelo menos as décadas de 80 e 90 do século passado. Elas ainda constituem a principal força política em alguns estados como a Bahia, dominada pelo seu principal chefe oligárquico, Antônio Carlos Magalhães, e o Maranhão, dominado pelo clã dos Sarney. Mas sua força se encontra em declínio evidente, particularmente na Bahia, uma vez que o clã Sarney ganhou uma sobrevida ao se aliar ao atual governo petista.

Desde 30, contudo, por mais influente que possa ter permanecido com força no Estado brasileiro, ela se constitui principalmente como uma força regional, que usa seu poder nas regiões para se projetar para o nível nacional, mas que ocupa um lugar claramente secundário. Os momentos em que logrou um destaque maior constituem muito mais episódios passageiros, do que a tendência principal do desenvolvimento do poder político no país. Seu papel na manutenção do nosso atraso social não é nada pequeno, entretanto.

Afinal o pacto entre os interesses centrais e regionais desde o momento do parto do Estado brasileiro tem sido um dos principais, senão o principal fator de manutenção do nosso atraso social. O preço para acomodar os interesses oligárquicos foi historicamente o de se manter nas regiões mais atrasadas as piores condições de exploração dos trabalhadores e a de se fechar os olhos para o uso e o abuso da manipulação eleitoral das populações miseráveis do interior. Como diz Lessa:

“Da consolidação do Estado Nacional imperial, superado o período centrífugo da Regência, emerge a unidade nacional. São lançadas as bases do permanente travejamento horizontal do Estado brasileiro. A pactuação horizontal interoligárquica irá permitir que se combine o dinamismo das forças produtivas em algumas regiões, nas quais emergem novos atores sociais, com a reprodução simples e não dinâmica da periferia, conservando os velhos atores sociais. O Estado Nacional brasileiro irá articular-se para a construção do futuro, legitimando-se como mantenedor do atraso” (2001, p. 264).

Os últimos anos vem mostrando que os interesses oligárquicos, que foram fortes principalmente nas regiões Norte e Nordeste, vem perdendo força. A região Nordeste, em particular, foi historicamente dominada por oligarquias políticas, desde a virada política ocorrida no Ceará em 1980, entretanto, temos assistido a um progressivo processo de derrotas eleitorais e desgaste político das oligarquias nordestinas, tendo sobrado basicamente a Bahia e o Maranhão como estados ainda dominados por esse tipo de interesse.

O poder oligárquico na Bahia saiu, no entanto, profundamente abalado pelos dois deslizes políticos recentes do seu chefe máximo. Ao espionar seus colegas senadores e a ex-amante o senador Antônio Carlos Magalhães se expôs em

demasia e parece ter cavado sua própria sepultura. Com força restou apenas a família Sarney, depois que o PT salvou-a, através de uma inesperada aliança política no Congresso Nacional, do possível naufrágio causado pelo escândalo do dinheiro ilícito encontrado em uma de suas empresas em 2002.

Apesar da sobrevivência do clã Sarney no centro do poder, o enfraquecimento das oligarquias regionais pode estar abrindo um caminho inusitado para o rompimento do compromisso do Estado com o atraso. Resta saber em que medida a pressão de baixo para cima da sociedade organizada saberá saber se aproveitar deste momento para fortalecer o desenvolvimento dos direitos de cidadania, extendendo-os na direção de uma democracia social mais efetiva. Até o momento, pôde-se avançar no rumo de um projeto social e de uma estrutura político-institucional de direitos de cidadania relativamente avançada, mas muito pouco em termos de uma melhora efetiva das condições de vida da maior parte de nossa população.

A luta dos 'de baixo' pela cidadania começou relativamente fraca no primeiro período em que a transformação do Estado brasileiro foi mais nítida (1930-1945). Mas o encerramento desse período mostrou uma sociedade gozando de direitos políticos e sociais consideravelmente desenvolvidos, embora ainda restritos. Paradoxalmente, aquele período que correspondeu a um Estado centralizador e totalitário se encerrou com um importante legado de avanço na área dos direitos de cidadania. Mesmo guardando as devidas proporções e o distanciamento no tempo, é interessante fazer um paralelo histórico com o que se passou na Alemanha de Bismarck. Ambos os Estados nacionais buscaram uma mudança na sua posição na hierarquia internacional do poder, e tiveram, para tanto, de buscar o apoio interno tanto nas suas burguesias urbanas, quanto nos trabalhadores, o resultado final, não deixa de ser parecido, pois as respectivas máquinas estatais se fortaleceram e houve uma ampliação dos direitos de cidadania nos dois países.

A partir de 30, surgiu gradualmente como corrente importante a influenciar o Estado brasileiro o nacional-desenvolvimentismo. Sua liderança foi contestada todo o tempo e seus opositores internos e externos lograram em diversos momentos assumir o poder, em outros pareceram ter vencido de forma definitiva. A luta da sociedade para ampliar os direitos de cidadania foi outra força poderosa

de transformação do Estado brasileiro, apesar de aparentemente ter sucumbido diversas vezes diante do poder totalitário e das artimanhas das velhas oligarquias. Ao se analisar, entretanto, a história brasileira recente, buscando-se compreender suas principais tendências de longo prazo e colocando o episódico em seu devido lugar, fica difícil não reconhecer que o nacional-desenvolvimentismo e a luta social pela ampliação dos direitos de cidadania foram as principais molas que impulsionaram as mudanças e o processo geral de transformação do Estado em nosso país. A importância dessas duas forças foi capaz de fazer, até mesmo em momentos particularmente adversos, com que o Estado brasileiro tomasse medidas que por um lado o colocavam em conflito com o centro do sistema de poder mundial, e por outro em contradição com a veia originalmente autoritária de nossas elites políticas.

Um dos momentos mais paradoxais neste sentido foi o período da ditadura militar. O golpe militar foi feito em nome dos interesses internos mais conservadores e elitistas e de interesses externos comprometidos com a manutenção do *status quo* da hierarquia mundial de poder. Com o tempo, os governos militares que se seguiram ao golpe acabaram tendo de fazer movimentos contrários a ambos os tipos de interesses. O resgate analítico dos resultados do processo de desenvolvimento do Estado brasileiro de 1964 a nossos dias, com ênfase no significado histórico do II PND (1974-78), e no rompimento com o modelo bismarckiano de *welfare state* (1966) é fundamental para a compreensão tanto do lugar ocupado pelo país no sistema internacional de estados, como das enormes diferenças políticas e sociais que atualmente nos separam dos nossos vizinhos de continente.

Naquele período foram plantadas bases para a economia brasileira que seguramente a diferenciam da imensa maioria dos países periféricos. O Brasil efetivamente conta com uma base industrial que nos coloca numa situação diferenciada em relação a todos nossos vizinhos da América Latina – inclusive o México –, a todos os países africanos e à maioria dos países asiáticos. Além disso, se desenvolveram grandes interesses econômicos internos inegavelmente fortes até hoje, apesar de toda a internacionalização do nosso mercado interno, desencadeada na segunda metade dos anos 50 e da privatização de empresas estatais promovida na última década do século XX.

Há vários indícios nessa direção, tais como: a manutenção de algumas importantes empresas estatais na área da energia; a força do capital bancário nacional – o qual tem mostrado capacidade de resistência e até de recuperação diante da recente penetração do mercado financeiro brasileiro por bancos estrangeiros; o desenvolvimento de uma empresa como a EMBRAER – capaz de competir em pé de igualdade num seletíssimo mercado de alta tecnologia, como a indústria aeronáutica; e a manutenção de diversas empresas privatizadas de grande porte sob controle do capital nacional, como é o caso da CVRD, da Telemar e da CSN. Os exemplos são vários e demandariam todo um estudo específico que não cabe nesta Tese, sua existência acima exemplificada, contudo, sugere que há evidências fortes para justificar um reestudo do papel ocupado pela economia e pelo Estado brasileiro na hierarquia do atual sistema interestatal.

Do ponto de vista social, o Brasil é o único país em toda a América do Sul a ter definido e vir perseguindo, há quase 15 anos, um projeto de direitos de cidadania bastante próximo do modelo social-democrata de *welfare state*. Nenhum outro país do nosso continente vem procurando construir tanto um sistema de saúde público de caráter universal, quanto um conjunto de políticas de assistência social para setores específicos da sociedade, baseados numa concepção ampla dos direitos sociais e do dever do Estado. Mesmo quando se considera o conjunto da América Latina, apenas as pequenas Costa Rica e Cuba⁵⁵ têm sistemas de proteção social baseados nos princípios do igualitarismo e do universalismo. A situação social existente na grande maioria dos países da Ásia e do Oriente Médio, bem como da quase totalidade da África é bastante conhecida e dispensa comentários.

Pode-se dizer, neste sentido, que o Estado brasileiro atual constitui um caso específico entre os demais países da periferia do sistema capitalista, , do ponto de vista do seu papel na hierarquia internacional de poder, cuja situação só pode ser comparada a de outros grandes Estados dessa periferia, como é o caso

⁵⁵ Cuba, no entanto, é um caso à parte, pois seu modelo político fechado e as dificuldades econômicas a que está submetida colocam dúvidas sobre o futuro do seu modelo social, a exemplo do que ocorreu com a maior parte dos antigos países da Europa Central, quando trocaram o modelo socialista pelo capitalismo liberal.

daqueles da Índia e da Rússia⁵⁶. Novamente é preciso ressaltar as diferenças existentes entre o Estado brasileiro e os dois estados mencionados, que são ambos potências nucleares. Do ponto de vista da complexidade das sociedades dos três estados considerados, pode-se dizer, entretanto, que a brasileira encontra-se num estado mais desenvolvido se considerarmos o seu grau de organização e os direitos de cidadania⁵⁷. No próximo item, procuro discutir em mais detalhe esse argumento a respeito da situação singular do Estado e da sociedade brasileiros.

5.2. Singularidades do Estado brasileiro

Nesta parte, procuro apresentar a situação particular que o Estado brasileiro mantém com o centro do sistema, de um lado, e com a sociedade, de outro. Procuro mostrar, em primeiro lugar, as características da trajetória do desenvolvimento do país e do desenvolvimento de interesses econômicos internos que têm influenciado as ações do Estado brasileiro nos mais diferentes governos em direções que nem sempre estão alinhadas com os interesses do centro do sistema capitalista. Apresento, em segundo lugar, argumentos a respeito da existência em nosso país de um movimento social cada dia mais forte e que também vem demonstrando capacidade de influenciar e até moldar o quadro em que se dá o relacionamento entre o Estado e a sociedade. Nos dois casos, centro a argumentação no período que vai da Revolução de 1930 aos nossos dias.

5.2.1. Relações com o centro do sistema interestatal

Como foi visto anteriormente, desde 1930 vem se desenvolvendo no país um processo de desenvolvimento da economia que guarda uma autonomia relativa

⁵⁶ A China não foi colocada nessa comparação tanto pelo fato de sua economia ser incomparavelmente maior e mais autônoma do que a do Brasil, da Índia e da Rússia, quanto por seu Estado nacional vir gradualmente dando passos concretos para vir a ocupar um lugar cada dia mais próximo de um país central no jogo de poder internacional.

⁵⁷ Em relação ao caso da Índia é sempre bom lembrar que ainda continua vigente naquele país o sistema de castas, uma das quais (os intocáveis) inclusive submetida a uma total segregação, cujos membros têm como única atividade profissional socialmente aceita a limpeza de fossas.

em relação aos interesses hegemônicos no sistema de poder interestatal. Tal processo não vem se desenvolvendo de forma tranqüila nem contínua no tempo, mas através de uma série de idas e vindas e de embates com forças internas e externas a ele contrárias. Diversas forças políticas e ideológicas internas, particularmente as correntes que representam o nacional-desenvolvimentismo, se identificaram e se identificam com a busca de maior autonomia para a economia e a sociedades brasileiras, mas o desenvolvimento do processo aqui ressaltado não corresponde necessariamente a implantação de um projeto consciente de um ou de mais grupos, mas do resultado do entrelaçamento dos interesses e das ações de múltiplos atores sociais.

Considero que o processo que vem acontecendo nas últimas sete décadas no Brasil só pode ser compreendido a partir de um quadro conceitual como o proposto por Elias. Segundo, ele, como já se viu anteriormente, o processo de mudança histórica é fruto da crescente “interdependência de pessoas [da qual] surge uma ordem *sui generis*, uma ordem mais irresistível e mais forte do que a vontade e a razão das pessoas isoladas que a compõem”. Neste sentido, uma série de movimentos do Estado brasileiro que o colocam em contradição com os interesses do centro do sistema, não correspondem necessariamente a projetos deste ou daquele governo, nem mesmo, muitas vezes, aos seus desejos e intenções, mas das e ações e dos interesses entrelaçados de diferentes atores em uma sociedade e uma economia cada dia mais complexas.

Apresento, a seguir, de forma resumida alguns dos movimentos mais significativos do Estado brasileiro, em diferentes governos, que representam contradições mais ou menos abertas com os interesses do centro do sistema capitalista. Tais movimentos servem para exemplificar o processo pelo qual vêm se moldando, ao meu ver o relacionamento entre o Estado brasileiro e o centro do sistema capitalista. Não resultam necessariamente, como mencionei acima, do projeto, intenção ou desejo do governante de plantão, mas do jogo interno de pressões ao qual cada dirigente está submetido. Desde 1930, este jogo interno vem contando com atores cada dia mais variados e fortes, tanto no campo econômico, como no campo social. Grandes grupos econômicos internos e a própria sociedade tanto apoiaram medidas voluntárias de diferentes governos,

como levaram outros a trilhar rumos que não eram necessariamente os que escolheriam livremente. Passemos aos exemplos.

Os dois governos Vargas apresentaram as iniciativas mais reconhecidas de construção de uma base industrial que pudesse dar sustentação a uma política de desenvolvimento mais autônoma em relação ao centro do sistema capitalista. Do primeiro governo (1930-1945) ficaram as Companhias Vale do Rio Doce e Siderúrgica Nacional, esta uma das primeiras usinas de aço de grande porte fora dos países desenvolvidos e fruto de complexo processo de negociação entre a Alemanha nazista e o principal aspirante a *hegemon*, os EUA (Moura, 1980, pp. 118-121 e .150-154).

O segundo governo Vargas (1951-54), já influenciado pelas teses cepalinas, criou, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES) – até hoje um dos principais bancos de fomento em todo o mundo –, a Petrobrás (1953) e enviou para o Congresso o projeto de criação da Eletrobrás, ambas entre as principais empresas estatais do país, sendo a primeira com forte apoio social e a segunda após forte embate com empresas norte-americanas do setor energético e com ideólogos do alinhamento brasileiro aos EUA, como conta Jesus Soares Pereira (Pereira, 1975, pp. 115-169).

O governo de Eurico Gaspar Dutra esteve mais envolvido com a recomposição da ordem político-insitucional interna. Do ponto de vista de suas relações com o centro do sistema de poder mundial, talvez tenha sido um dos governos mais identificados com uma posição de alinhamento com aquele centro. Do ponto de vista da relação entre Estado e sociedade, seu período de governo representou considerável alargamento dos direitos de cidadania, com destaque para os direitos políticos.

Os rumos do governo Juscelino Kubistchek (1956-61), foram, sem dúvida, mais contraditórios quanto ao seu relacionamento com o centro do sistema capitalista. Entre suas iniciativas estão desde a instrução 113 SUMOC que favoreceu o investimento estrangeiro no Brasil (1953) e a implantação de um projeto de substituição de importações dependente principalmente do capital externo, até o rompimento com o Fundo Monetário Internacional, em 1959. Tal rompimento se deu por conta dos desentendimentos em torno do plano de estabilização patrocinado por aquela instituição e da oposição interna por conta de forças

nacionalistas e comunistas. O rompimento levou inclusive ao afastamento de Lucas Lopes e Roberto Campos do governo, que foram alguns dos principais defensores do capital externo no país (Fausto, 434-436).

Mesmo durante o breve, tumultuado e conservador governo Jânio Quadros (1961), pode-se citar episódios importantes que contrariam a tese de não existência de conflitos sérios entre o país e o centro do sistema. Foi durante o governo de Jânio que Afonso Arinos de Melo Franco, ministro do Exterior, que se procurou formular uma terceira via, entre capitalismo e comunismo para a política externa e se condecorou Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul, em 1961 (Fausto, 2000, p. 439).

Durante os anos de chumbo do governo militar (1964-1985), iniciados com apoio político, econômico e militar norte-americano e que começaram com um indisfarçável alinhamento do Brasil aos interesses norte-americanos, foram paradoxalmente tomadas medidas que podem ser classificadas como próximas dos ideais nacional-desenvolvimentistas. O número de empresas estatais, por exemplo, criadas entre 1960 e 1980, anos que correspondem à maior parte do período do regime militar foi de 160, muito mais do que as 91 criadas até 1959 (Treat, 1983, apud Rodrigues, 1988, p. 8). O desenvolvimento de uma grande indústria de armamentos e o desejo de dominar o ciclo da produção de energia nuclear, são outros exemplos no mesmo sentido.

Stepan, destaca a mudança de direção entre as políticas econômicas do primeiro governo militar de Castelo Branco (1964-1967) e o de Costa e Silva (1967-1969), o último dos quais representou do ponto de vista político interno a escalada da violência contra a oposição, a supressão dos mecanismos institucionais democráticos, que ainda não haviam sido suprimidos nos três primeiros anos da ditadura e a implantação de um efetivo controle dos militares sobre diferentes aspectos da vida nacional. Segundo ele, a postura de Costa e Silva no plano externo foi mais de afastamento do que de aproximação com os interesses norte-americanos, tanto do ponto de vista econômico, como político:

“Uma diferença filosófica entre os dois primeiros primeiros governos militares dizia respeito às atitudes com relação ao capital estrangeiro. O presidente Castello Branco e o economista Roberto Campos advogavam a importação de grandes quantidades de capital estrangeiro

a fim de estimular o desenvolvimento. O segundo governo, por seu lado, tomou uma posição menos antinacionalista, ou seja, de que era possível e preferível superar os déficits do comércio exterior aumentando as exportações e de que o desenvolvimento deveria ser financiado pelos recursos nacionais”.

“Costa e Silva apelou ao nacionalismo, e as relações com os Estados Unidos começaram a sofrer tensões em vários pontos. O Brasil já não defendia a instalação de uma força interamericana de paz e tornou-se um crítico importante do tratado de supressão dos testes nucleares sustentado pelos Estados Unidos” (1975, p.171)

O Governo Geisel (1974-1979) está repleto de fatos e medidas tomadas pelo governo que indicam a tentativa de se trilhar um rumo mais autônomo no cenário internacional. O acordo nuclear com a Alemanha(1975), o lançamento do Proálcool, a diversificação do comércio exterior, a tentativa de se acelerar, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a montagem de parques industriais de produção de máquinas e equipamentos e de insumos básicos no país⁵⁸, entre outras, são algumas dessas iniciativas que merecem ser citadas. Em 1975, ainda nesse governo, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer os governos de esquerda de Angola e Moçambique, em flagrante contradição com os interesses norte-americanos. Ainda no Governo Geisel (1977), se implantou a reserva de mercado na área da microinformática (Evans, 1986, p. 791-808). Esta iniciativa culminou de um longo processo de tentativas de se definir uma política para a área, iniciada pelo BNDES, ainda em 1958 e que teve sempre o apoio de setores militares, particularmente da Aeronáutica e Marinha, de autarquias, como o IBGE e de empresas estatais como a Embratel (Dantas, 1988, pp. 8, 23 e 38).

Nos anos do governo Figueiredo (1979-1985), não se pode esquecer que foi dada continuidade à frustrada tentativa de assegurar uma independência tecnológica na área da informática, através da aprovação da Lei de Informática de 1984.

⁵⁸ Ver a esse respeito os livros de: Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo P. de Souza: *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*; e de João Paulo dos Reis Velloso: *O Último Trem para Paris, de Getúlio a Sarney: 'milagres' choques e crises do Brasil Moderno*.

Durante o governo Sarney (1985-1990), o episódio mais significativo em relação aos choques entre os interesses internos e os interesses do centro do sistema foi a declaração de moratória da dívida externa, em 1986.

No início da década de 90, foi no Governo Collor, do qual não se pode atribuir posição contrária ao neoliberalismo, que foi assinado o Tratado do Mercosul, que representa uma posição claramente contra-hegemônica.

Até mesmo no Governo Cardoso, que praticou uma política econômica fortemente influenciada pelo neoliberalismo, também é possível encontrar sinais contraditórios. Episódios recentes como: o conflito com o Canadá na Organização Mundial do Comércio (OMC), em torno dos interesses contraditórios da indústria de aviação civil dos dois países; a manutenção do Mercosul; a oposição à formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), são os exemplos mais evidentes. Há sinais menos evidentes, até mesmo no que diz respeito à manutenção de uma política de resseguros que vai na contramão do que pregam as agências internacionais, que mantém até hoje uma estatal estratégica na área – o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). A esse respeito, Maria Antonietta Leopoldi diz o seguinte:

“A preocupação com a evasão de divisas e os problemas com o balanço de pagamentos do Brasil geraram uma atuação regulatória do governo sobre o processo de abertura do resseguro que foge bastante do que se fez em outros países da América Latina e do que se imagina ser uma política de resseguro liberal e aberta, como a que hoje deseja a Organização Mundial do Comércio” (1998, p. 290).

É evidente que esses exemplos não permitem afirmar que o país mantém uma rota radical de independência política ou econômica. Mas sua existência, tanto no passado como no presente, podem indicar que por conta da dimensão do país, de sua economia e população, além de interesses econômicos internos, o Brasil não se enquadra numa estratégia de alinhamento direto com os interesses dos EUA, nem dos demais países centrais do sistema. O enquadramento do país no plano internacional parece se dar não de forma automática e serena, mas através de um processo marcado por tensões e conflitos, que configurariam uma singularidade de nossa situação, que não pode ser desconsiderada.

5.2.2. A ‘ocidentalização’ da sociedade brasileira

Coutinho defende que as mudanças que começaram a se processar no Brasil desde os anos 30 do século XX vem tornando mais complexa a sociedade brasileira. Segundo ele, este processo de ‘ocidentalização’ da sociedade brasileira teria se tornado mais nítido a partir de 1945, embora tenha sofrido um retrocesso com o golpe militar de 1964. O processo teria sido retomado, contudo, a partir dos 70

“Apesar de tudo, porém, a sociedade civil – embora por vezes duramente reprimida – sempre conservou uma margem de autonomia real. Mais que isso: cresceu e se diversificou a partir de meados dos anos 70, quando um forte movimento no sentido da auto-organização envolveu os operários, os camponeses, as mulheres, os jovens, as camadas médias, os intelectuais e até mesmo setores da burguesia. O movimento de massa (ocorrido em 1984) em favor da eleição direta para a Presidência da República, que desempenhou um papel decisivo na derrota definitiva da ditadura militar, foi a culminação desse processo de fortalecimento da sociedade civil” (1999, p. 215).

“O fato é que, pelas vias transversas da revolução passiva, **o Brasil tornou-se uma sociedade ‘ocidental’** [grifos meus], madura para transformações substanciais” (op. cit., p, 218).

Esta posição, com a qual concordo, é evidentemente polêmica. Fiori, por exemplo, ao tratar do princípio da auto-proteção da sociedade de Polanyi tem opinião diametralmente oposta à de Coutinho, em relação à situação brasileira:

“... buscar a ajuda de Polanyi para entendermos o processo, ... Particularmente no Brasil, chegamos a ter taxas de crescimento econômico continuadas durante um século inteiro – durante parte do século XIX e início do século XX – e muito altas na Segunda metade do século XX e, entretanto, não há sinais, neste nosso mundo auto-regulado, numa fase, e regulado, na outra fase, de algo que se parecesse com uma democracia social. Isto é, **existiram e existem anticorpos, são visíveis; mas não geraram um movimento autoprotetivo que desse origem a uma democracia social**” [grifos meus] (2001 b, p. 214).

Fiori centra sua argumentação sobre a fraqueza do movimento autoprotetivo brasileiro, vamos aos seus argumentos:

“Ele [Polanyi] diz que, ao olhar para a França, para a Alemanha, para a Romênia, para a Itália ou mesmo, mais tarde, para os Estados Unidos ... detecta em todas elas movimentos reativos muito parecidos a partir de 1870. São reações que ele chamará de autoproteção da sociedade e da atividade produtiva, isto é, manifestações de um progressivo retorno, primeiro pragmático, lento, disperso, depois mais compactado, de iniciativas intervencionistas por parte do Estado ... visando a diminuir a intensidade da destruição criada pelos mercados auto-regulados, do ponto de vista social interno” (op. cit., p. 212).

“... ocorre, nos países centrais, um processo de convergência e fusão entre os movimentos de reação nacional e social” (op. cit., p. 216).

“Na periferia, o Duplo Movimento se desdobra de forma totalmente distinta do ocorrido no centro” (op. cit., p. 217).

“Quanto a nós, quando nos inserimos no movimento liberal internacionalizante do Império Inglês, este império nos liberta, nos dá a independência, nos dá um lugar econômico, porém não nos dá espaço, nem permite espaço para qualquer coisa que pudesse parecer uma expansão subimperial local ... na verdade, o movimento de expansão liberal internacionalizante do império ... permite e facilita uma absorção, uma inclusão, ainda que fictícia ou parcial e limitada, do ponto de vista dos segmentos ligados a atividades mais produtivas, rentáveis, o que por fim atrairia as nossas elites econômicas, políticas e de outro tipo. Absorvidas na atividade econômica, tais elites tornam-se globais muito precocemente” (op. cit. P. 217-218).

No subitem anterior foram colocados diversos exemplos que contrariam a tese de Fiori, acima relacionada, em relação aos movimentos de reação do Estado brasileiro aos interesses do centro do sistema capitalista. Não parece necessário retornar a este tema aqui. Em relação ao segundo aspecto, o processo de luta política e social interno, também há indicações fortes de uma singularidade de nossa situação que precisa ser considerada, ao meu ver, sob o risco de graves equívocos de interpretação.

O aspecto mais importante em relação aos objetivos da tese a ser elaborada é sem dúvida o fato do processo de redemocratização dos anos 80 do século passado ter sido acompanhado pelo reconhecimento pelo Estado brasileiro dos direitos sociais num regime fortemente identificado com o social-democrata, além da continuidade da implantação das políticas sociais correspondentes, inclusive o SUS, num ambiente internacional aparentemente hostil, em função das pressões neoliberais. Deve-se ressaltar, neste sentido, que o SUS e outras políticas sociais continuaram em construção em nosso país, enquanto nossos vizinhos foram sucumbindo um a um ao projeto neoliberal para a área social. Seus sistemas públicos de saúde, que não haviam logrado o grau de desenvolvimento do brasileiro, com a exceção do caso chileno, foram em grande parte privatizados, ficando o Estado com uma responsabilidade cada dia mais residual, inclusive no Chile.

Em relação ao setor de saúde, é importante destacar a contradição existente entre o papel do Banco Mundial aqui e em nossos vizinhos. O Banco é, como se sabe, um dos maiores propagadores ideológicos⁵⁹ e o principal instrumento de pressão concreta, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre os estados nacionais periféricos. Na América Latina, em geral, o Banco vem patrocinando projetos que visam o fortalecimento da iniciativa privada no setor de saúde e da focalização das políticas públicas junto aos grupos mais pobres, enquanto no Brasil, um dos seus maiores clientes mundiais, seus empréstimos têm se dirigido para o fortalecimento da rede SUS (Projetos Nordeste I e II, PCDEN, PCMAM e REFORSUS⁶⁰), ou para a montagem do sistema público de vigilância em saúde (VIGISUS).

É importante destacar, aqui, que o reconhecimento dos direitos sociais, principalmente no último período de nossa história (de 1985 para nossos dias) se deu a partir de uma forte movimentação social por esses direitos, que precedeu em pelo menos 10 anos a Constituição de 1988, como mostra Guerschman

⁵⁹ Ver Mattos (2000).

⁶⁰ Os projetos que tiveram o sentido mais claro de fortalecimento da rede de serviços do SUS, foram os dois Projeto Nordeste e o REFORSUS, mas o PCDEN e o PCMAM, embora projetos de controle de endemias investiram na modernização da rede nacional de laboratórios centrais e em diversas outras unidades de saúde (ver Rodrigues et al, 1996).

(1995). São raras, aliás, as análises que reconhecem o peso do movimento social tanto na reforma sanitária brasileira, quanto no período atual, apesar da enorme mobilização que existe em torno dos conselhos de saúde e das diversas conferências regionais e locais que precedem ou sucedem as conferências nacionais de saúde, cujo número de participantes não cessa de aumentar.

Apenas a título de exemplo podem ser mencionadas a realização dos seguintes encontros populares pelo direito à saúde no Brasil, antes da 8.a Conferência Nacional de Saúde e da Constituição de 1988: a) em 1978: I Encontro Sobre as Condições de Saúde de São Paulo, com a participação de 68 entidades de vários setores; b) em 1979: I ENEMEC (Encontro de Experiências de Medicina Comunitária), com 332 representantes de 18 Estados e 1 Território da Federação; c) em 1980: I Encontro Popular de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, com 3.000 participantes; d) entre 1981 e fevereiro de 1986: 3 ENEMECs; e) 3 encontros do Movimento Popular em Saúde, ou MOPS (entre 1984 e 1986); e f) entre 1986 e 1987: funcionamento do Fórum Popular pela Saúde no Rio de Janeiro, reunindo federações e associações de moradores, sindicatos e ONGs (Gerschman, op. Cit., pp. 71-84).

Desde 1988, com a criação do SUS, em 1988, realizaram-se 3 conferências nacionais de saúde, que mobilizaram centenas de milhares de pessoas, entre os processos municipais, estaduais e nacional. Os conselhos de saúde nos três níveis de governo, também mobilizam no cotidiano um número não desprezível de pessoas que vivenciam questões relacionadas com a definição e o controle das políticas de saúde.

O mesmo ocorre nas demais áreas sociais do país, como é o caso da educação, da assistência social e de uma série de direitos sociais específicos, cujas políticas vêm sendo feitas sob o signo da participação e do controle sociais. A partir da redemocratização todo o marco legal relativo aos direitos sociais foi refeito, incorporando, além da participação e do controle social, todo um aparato relativo à proteção e tutela desses direitos, que amplia consideravelmente as possibilidades de interferência seja da sociedade, seja da Justiça sobre a condução das políticas correspondentes. Os dispositivos legais que estabelecem os direitos sociais e a tutela dos mesmos foram inclusive objeto de estudo comparativo da minha dissertação de mestrado, que precedeu esta Tese.

Desvendar o peso e dimensão de tal movimentação e sua influência sobre o reconhecimento dos direitos sociais e a manutenção das políticas de bem-estar social no país é uma tarefa ainda incompleta e que não constitui o centro das preocupações desta Tese.

Não se pode esquecer que as lutas concretas pelos direitos sociais foram contemporâneas e estavam articuladas com a ampla mobilização da sociedade brasileira iniciada na segunda metade dos anos 70 do século passado e que tiveram seu apogeu, como afirma Coutinho (conforme citação anterior) na campanha pelas eleições diretas que se desenvolveu na primeira metade dos anos 80 e foi decisiva para o fim do regime militar. É importante chamar a atenção para a seguinte observação de Maria da Glória Gohn:

“O Brasil concentrou a maioria dos movimentos [em relação à América Latina] nas últimas três décadas, talvez devido a sua extensão territorial, ao número de sua população – comparada a dos outros países latinos – e ao grau de desenvolvimento industrial do país” (2000, p. 222).

O que cabe destacar aqui é que este vigoroso movimento social vem interferindo concretamente no reconhecimento pelo Estado dos direitos de cidadania da população e está por trás da continuidade das políticas sociais dentro do quadro definido pela Constituição de 1988. Seu papel parece ser decisivo para a continuidade do projeto definido pela Constituição até porque não houve a mesma continuidade por parte dos governos na intenção da implantação das políticas sociais, como vimos anteriormente. Com efeito, houve medidas concretas e tentativas de retrocesso na área social no governo Collor de Mello, e, em medida muito menor, no primeiro governo Cardoso, quando o ministro Bresser Pereira investiu contra o SUS. Em ambos os casos, entretanto, o rumo geral não foi alterado, como vimos.

É possível, neste caso, retomar mais uma vez a hipótese de Elias, segundo a qual a interdependência crescente dos diferentes atores e interesses sociais acaba definindo configurações e imprimindo rumos que são distintos aos que são planejados por atores e grupos específicos. A resultante concreta das ações dos diferentes governos brasileiros na área social não correspondem necessariamente aos projetos desses governos, a influência dos mais diversos

setores da sociedade se faz sentir imprimindo rumos muitas vezes distintos das intenções dos que estão no governo.

Não houve até o momento, concretamente, qualquer desvio importante de rota em relação ao projeto social traçado em 1988. Se ele não foi totalmente alcançado – e não o foi como é evidente –, fica por conta de outros fatores relacionados com o caráter programático dos direitos sociais, cuja efetivação num país de proporções continentais e que conta com uma herança social negativa histórica não pode se dar em um intervalo de tempo muito curto. Mesmo em países que começaram antes do Brasil a perseguir objetivo semelhante, como é o caso dos países do Sul da Europa, muito menores e mais ricos que nós, ainda há muito a se trilhar para que seus sistemas de proteção social possam ser considerados maduros.

5.3. A singularidade da situação brasileira em resumo

Sem pretender qualquer conclusão definitiva a respeito da singularidade da situação brasileira, procurei chamar a atenção para uma série de fatos históricos que indicam haver algo mais a ser conhecido em relação tanto à inserção do Estado brasileiro na ordem internacional, como às relações que mantém com a sociedade. Há indícios fortes que a inserção do Estado brasileiro como parte da periferia capitalista não tem se dado de forma tranqüila nem passiva. Os últimos 70 anos de nossa história têm sido pródigos em contradições e conflitos com o centro do sistema internacional de poder. Se tais contradições não levaram a um rompimento com aquele centro, elas não significam necessariamente seu oposto, ou seja um alinhamento automático e contínuo do país ao mesmo. Essas contradições podem, e ao meu ver estão, demonstrando que há uma série de interesses internos que não aceitam aquele tipo de alinhamento e agem sobre o Estado brasileiro no sentido de proteger seus interesses, o que resulta em fricções relativamente sérias e constantes com o centro do sistema capitalista.

Quanto às relações entre o Estado e a sociedade brasileiros, estas vêm evoluindo para assumir uma forma, uma dinâmica e uma complexidade que são muito mais próximas do que ocorre entre os Estados dos países mais desenvolvidos e suas respectivas sociedades, do que se passa entre os países da periferia do sistema.

Guardadas as evidentes e grandes diferenças quanto às condições de vida, igualdade social, qualidade e extensão dos serviços públicos de caráter social existentes no Brasil, em relação aos seus congêneres do mundo rico, a definição dos direitos, o modelo e os problemas de ambos os sistemas de proteção social têm muito mais a ver entre si do que entre a realidade brasileira e a da maioria dos países da periferia do sistema capitalista.

É preciso chamar a atenção, neste sentido, para a flagrante diferença entre o que vem se passando em relação às políticas sociais no Brasil e nos nossos vizinhos de Continente. Enquanto as políticas neoliberais têm logrado sucesso na grande maioria dos países latino-americanos, não se pode dizer o mesmo em relação ao Brasil. O reconhecimento de tal diferença é fundamental para que se passe tanto a evitar generalizações infelizmente ainda tão comuns que tratam a política social na América Latina em conjunto, como se a realidade dos diferentes estados nacionais que a compõem fosse feita de uma mesma massa informe e como se todas as especificidades pudessem ser abolidas. É fundamental também para que os investigadores sociais passem a buscar explicações válidas para a existência dessas diferenças que estejam fundamentadas na observação e na análise das distintas realidades concretas e não apenas em generalizações que costumam ser necessariamente reducionistas.

A explicação para tal diferença deve ser buscada, ao meu ver, principalmente junto à configuração alcançada pela sociedade civil brasileira nas últimas décadas, particularmente nos últimos 25 anos. A diversidade, a dimensão, a complexidade e o vigor dos nossos movimentos sociais e das organizações representativas da população atingiram um tal nível de desenvolvimento que conseguiram fazer não só com que o Estado reconhecesse direitos de cidadania e pusesse em prática políticas concretas para efetivá-los muito semelhantes aos existentes no centro do sistema, mas principalmente que tais direitos e políticas continuassem a existir e venham se desenvolvendo num ambiente externo hostil e num ambiente interno extremamente difícil.

O próprio fato do Fórum Social Mundial, a maior e mais importante articulação internacional oposta ao neoliberalismo ter escolhido uma cidade brasileira – Porto Alegre – para sediar seus encontros internacionais, há já três anos seguidos,

constituem sem dúvida um símbolo bastante forte da idéia aqui defendida a respeito da 'ocidentalização' da sociedade.

6. CONCLUSÕES

Ao contrário do que pretenderam Fukuyama e Ohmae, a vitória política do neoliberalismo nos anos 80 do século XX, não foi definitiva. Os conflitos regionais e de classe continuam a ocorrer, dando vida, sentido e impulso à História. Nem a História nem o Estado nacional acabaram, assim como o *welfare state* não foi desmontado. Tanto os apologistas do neoliberalismo, quanto seus críticos mais pessimistas em relação a capacidade da sociedade reagir, estavam errados.

Ao contrário do que pretendeu Fukuyama, a história continua, em parte porque a relação entre Estado e sociedade é um processo permanente, e nem sempre pacífico, de transformação mútua. Há dois tipos básicos de conflitos no interior dos estados nacionais: os conflitos entre centro e periferia; e as lutas entre as classes sociais, que geralmente se manifestam na forma de conflito entre o Estado e a sociedade. Ambos os tipos de conflito fazem parte do processo histórico de desenvolvimento do Estado nacional capitalista.

Ao longo da Tese mostrei como os processos de transformação do Estado no sentido de sua ampliação e do desenvolvimento dos direitos de cidadania estão imbricados e vieram tornando a relação política entre o Estado e a sociedade cada vez mais complexos. Um dos principais resultados deste processo tem sido a ampliação das funções do Estado e seu distanciamento cada dia maior da função primitiva de coerção. O Estado capitalista contemporâneo é constituído por um imenso aparato burocrático encarregado de múltiplas funções, cuja burocracia e fóruns de decisão encontram-se cada dia mais interpenetrados pela expansão da sociedade civil e seus mecanismos de pressão e influência sobre a esfera pública.

Esta complexidade gerou ao mesmo tempo uma maior interdependência entre as decisões do Estado e os interesses da sociedade civil e uma maior regularidade a esta interdependência, tornando pouco provável uma tomada de decisão que seja francamente contrária àqueles interesses. As forças em jogo cresceram, o número de atores sociais nelas envolvidos também, o jogo político é mais complexo e vem sendo travado através de organizações sociais mais cada dia mais especializadas, que utilizam formas de luta, mobilização e convencimento

cada dia mais sofisticado. O próprio desenvolvimento do *welfare state* vem contribuindo para aumentar a interdependência entre Estado e sociedade e a complexidade do processo. Como se viu uma parcela cada dia maior da população, que em muitos países chega a mais do que a metade do eleitorado, tem nas políticas sociais sua principal fonte de renda. Isto tornou o *welfare state* um tema de interesse geral e de alta sensibilidade política.

Tudo isso vem reduzindo o espaço para soluções dramáticas em torno de uma eventual alteração das regras do jogo no sentido pretendido pelo neoliberalismo. Usando a terminologia de Polanyi, esta nova fase de recrudescimento do choque entre os princípios do liberalismo econômico e da autoproteção da sociedade, encontrou uma sociedade ainda mais capaz de se defender. Apesar de uma série de visões de caráter apocalíptico em relação ao *welfare state*, as lutas políticas em torno do mesmo no mundo desenvolvido não vem resultando, como se viu no Capítulo 4 em uma transferência para o mercado dos serviços sociais nem da redução e focalização das políticas, como pretendia o neoliberalismo.

As mudanças de inspiração claramente neoliberal só ocorreram até o momento como exceção – como nos exemplos da Nova Zelândia (saúde) e da Grã-Bretanha (previdência) – e não como regra. Como mostra Esping-Andersen as mudanças que tem ocorrido são marginais, não alterando a essência do Estado do bem-estar social e mesmo governos claramente neoliberais não lograram vitórias importantes no rumo apontado por sua ideologia:

“The fact of the matter, however, is that the alignment of political forces conspires just about everywhere to maintain the existing principles of the welfare state. This means that cutting occurs at the margin, that trimming is largely limited to the ‘fat’. What is even more surprising is that this holds for rightist and leftist governments”.

“even where the neoliberal onslaught was strongest and most concerted [os governos Thatcher e Reagan] the result was surprisingly few victories ... erosion occurred in the more residual programmes” (1996, p. 265).

Opinião basicamente idêntica foi expressada por Paul Pierson, como se pode ver no trecho abaixo:

“Economic, political and social pressures have fostered an image of welfare states under siege. Yet if one turns from abstract discussions of social transformation to an examination of actual policy, it becomes difficult to sustain the proposition that these strains have generated fundamental shifts ... Even in Thatcher’s Britain, where an ideologically committed Conservative Party ... controlled one of Europe’s most centralised political systems for over a decade, reform [was] incremental rather than revolutionary, leaving the British welfare state largely intact. In most other countries the evidence of continuity is even more apparent” (2000, p. 315).

As mudanças por que vem passando os sistemas de *welfare state* tem assumido rumo e conteúdo diferentes, estando muito mais associadas a uma adequação dos mesmos a mudanças no terreno econômico e na composição etária da população, que atualmente são completamente distintas das que prevaleceram durante as fases de formulação e implantação do atual arcabouço de proteção social. Este rumo de adequação dos sistemas de *welfare* já tinha começado antes mesmo da chegada do neoliberalismo ao poder na virada dos anos 70 para os anos 80, do século passado.

Ao contrário de uma visão pessimista que tem predominado em relação a análise do conflito entre o neoliberalismo e as políticas sociais no Brasil, argumentei que o panorama em nosso país tem sido semelhante ao que vem ocorrendo nos países do centro do sistema capitalista. Não tem havido desmonte, pelo contrário, em nosso recente *welfare state*. O projeto social definido pela Constituição de 1988 segue inalterado e os mecanismos de proteção social previstos na legislação continuam sendo implantados, já mostrando os primeiros resultados em termos da melhoria de indicadores sociais principalmente nas áreas de saúde e de educação. Isto tem se dado não tanto pela vontade deste ou daquele governo que esteve de plantão de 1988 para cá, mas principalmente pelo aumento da complexidade de nossa sociedade civil, que vem apresentando nos últimos 20 a 30 anos uma crescente capacidade de definir seus interesses, lutar pelos mesmos e influenciar as decisões do Estado no sentido de manter e implementar políticas de proteção social.

A apresentação dessas idéias ainda preliminares em relação ao Brasil tiveram como objetivo principal não apenas contestar a visões pessimistas que

predominam no nosso ambiente político e acadêmico, mas sugerir que é hora de se buscar utilizar um ferramental analítico que permita avançar na explicação da singularidade de nossa realidade. Sem um aprofundamento efetivo do estudo sobre as características específicas de nosso Estado e de nossa sociedade, continuaremos a navegar nas águas turvas da simplificação e da generalização, sem conseguirmos respostas para situações concretas. Como explicar, por exemplo, o prosseguimento em nosso país das políticas sociais de corte social-democrata definidos pela Constituição de 1988, que são singulares na América Latina e que vão na contramão das políticas econômicas neoliberais seguidas no país, com base nas análises que atualmente predominam em nosso meio acadêmico?

Este aumento da complexidade da sociedade brasileira, ou de sua 'ocidentalização', para usar a terminologia de Gramsci constitui um aspecto de certa forma novo e singular de nossa realidade, que começou a se formar a partir da década de 30, ao lado do processo de transformação de nossa economia. Uma sociedade e uma economia maiores e mais complexas vem determinando uma grande transformação do Estado brasileiro, que gradualmente vem perdendo suas características típicas do seu processo de formação inicial. A realidade brasileira tem empurrado o Estado brasileiro para uma posição no sistema mundial de estados que é cada dia mais distante da sua situação original periférica e subalterna. Uma série de atitudes de defesa dos interesses internos tem colocado o Estado brasileiro ao longo das últimas seis ou sete décadas em uma situação de discordância e mesmo conflito com os interesses do centro do sistema. Isto não resulta da existência de um projeto nacional cuidadosamente planejado e executado pela burocracia estatal, mas da influência sobre a política do Estado de interesses econômicos e sociais concretos, que são fruto da diversidade e da complexidade cada dia maiores de nossa realidade.

Para finalizar é importante dizer umas palavras a respeito do futuro do embate ora travado entre o neoliberalismo e a sociedade em torno do que se convencionou tratar por *welfare state*. Como mostra Christopher Pierson as disputas em torno do mesmo ocupam um lugar central no mundo contemporâneo e mantêm viva a oposição entre a esquerda e a direita na arena política:

“The welfare state is certainly paradoxical. On the one hand, it is extraordinarily mundane, concerned with the minutiae of the pension and benefit rights of millions of citizens. On the other, the sheer scale of its growth is one of the most remarkable features of the post-war capitalist world and it remains one of the dominant, if sometimes unnoticed, institutions of the modern world. In recent years, it has become a major political concern of both the political left and, more especially, the political right.” (1996, p. 221).

Afinal, o conflito em torno dos direitos e políticas de bem-estar social é e continuará a ser, em última instância a oposição entre as duas visões, ou os dois interesses políticos diametralmente opostos, que historicamente vem se dando em torno da idéia da igualdade e que contrapõe há mais de um século as posições de esquerda e de direita do espectro político. Após 1989, esta distinção pareceu ter ficado menos nítida ou ter perdido seu significado, alguns se apressaram mesmo a propor uma ‘terceira via’ que seria uma síntese ao meu ver impossível das duas vertentes políticas opostas. Mas ao contrário do que parece a distinção continua fazendo sentido.

Bobbio em “Direita e Esquerda” afirma que a distinção básica entre as duas históricas correntes políticas opostas continua válida e que ela diz respeito fundamentalmente à diferente visão de cada uma em relação à questão da igualdade. A direita veria na desigualdade um fenômeno natural, muitas vezes inalterável e que seria socialmente funcional, na medida em que em alguns casos estimularia a competitividade e o progresso – de acordo com o conceito de “desigualdade produtiva” de Hayek. Já a esquerda acredita que a maior parte das desigualdades são sociais, historicamente construídas, e, portanto, elimináveis.

Se examinamos a História Moderna, com um olhar como o de Braudel e Elias, isto é voltado não para o episódico, mas para os grandes movimentos e tendências seculares, temos de concordar com Bobbio que a questão da igualdade tem sido como “a estrela polar a ser contemplada e seguida” (1995, p. 124) e que esteve e continua por trás de todo o grande movimento de transformação do Estado por meio dos direitos de cidadania. A igualdade tem sido o impulso principal que move a humanidade nos últimos quatro séculos, como complementa Bobbio:

“O impulso em direção a uma igualdade cada vez maior entre os homens [ou seres humanos] **é**, como Tocqueville havia observado no século passado, **irresistível**” [grifos meus] (op. cit., p. 128).

Bobbio tem razão, ainda, quando diz que:

“O comunismo histórico faliu. Mas o desafio [a construção da igualdade] por ele lançado permaneceu.

“Basta deslocar os olhos da questão social interna dos estados singulares ... para a questão social internacional para se dar conta de que a esquerda não só não completou seu caminho como mal o começou” (op. cit., p. 124).

Wallerstein argumenta no mesmo sentido, acrescentando que não se trata apenas de uma necessidade sentida, mas de uma vontade de fato cada dia mais forte e mais presente. Ele chama a atenção para o fato de que no período atual – pós 1989 – “a exigência de democracia [que compreende os mecanismos de proteção social]... está mais forte do que sempre foi em todos os tempos na história do sistema-mundo moderno” (op. cit., p. 134). Para ele este é talvez o aspecto mais importante da situação atual do mundo:

“O aspecto mais importante é que a força do sentimento democrático nunca foi tão grande ... Esta força pode ser observada em três reivindicações específicas...: mais verbas para educação, mais assistência de saúde, piso de renda mínima mais elevada. Ademais, o patamar mínimo aceitável veio aumentando constantemente, sem nunca diminuir ou recuar. Isto, é claro, está em choque profundo e frontal contra a política de desmantelamento do Estado do bem-estar social, e radicaliza conseqüentemente o potencial de conflito social agudo ...” (2002 a, p. 135).

Uma vez reconhecido que os sentimentos democráticos e de igualdade continuam vivos e atuantes e que tem inspirado e movido o movimento recente de autoproteção da sociedade o qual logrou deter a ofensiva neoliberal em relação ao Estado do bem-estar social, a questão que se coloca em relação às políticas sociais é qual o rumo a tomar no sentido do seu fortalecimento. Defendo que tal caminho deva estar fortemente ligado à possibilidade de politização das necessidades reais da sociedade relacionadas com a questão da igualdade. A

luta e a discussão em torno do aprofundamento e da implantação efetiva dos direitos de cidadania continuam, ao meu ver, sendo a principal forma de se assegurar o fortalecimento das políticas sociais. Afinal desde o seu começo, as lutas pelos direitos de cidadania tiveram um caráter nitidamente político, no sentido de se dirigiram para a transformação e ampliação da natureza do poder de Estado e têm se constituído num dos principais vetores da mudança histórica no mundo capitalista.

BIBLIOGRAFIA

- ADMINET. **Réforme de la Protection Sociale**. www.adminet.com/min/pm/juppe.
(Quarta Feira, 15 de novembro de 1995).
- AGNOLETTO, Vittorio. O milagre do *Genoa Social Forum*. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre globalização e universalização dos direitos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 91-93.
- ALMEIDA, Célia. Crise econômica, crise do welfare state e reforma sanitária. In: **A miragem da pós-modernidade, democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Sílvia Guerschman e Maria Lúcia Werneck Vianna (orgs.), Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.
- ANDERSON, Perry. O Sentido da Esquerda. In: ANDERSON, Perry. **Afinidades eletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 243-253.
- _____. Resposta a Norberto Bobbio. In: ANDERSON, Perry. **Afinidades eletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 262-264.
- _____. Balanço do Neoliberalismo, in: **Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o Estado democrático**. In: SADER, Emir (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 9-37.
- _____. **O fim da História, de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, Vozes, 1997.
- _____. **O longo século XX, dinheiro poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro, Contraponto/UNESP, 1996.
- AZNAR, Guy. **Emploi: la grande mutation**. Paris, Hachette, 1996.
- BASCETTA, Marco. Fundamentalismo no espelho. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre globalização e universalização dos direitos**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002, p. 139-142.

- BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo, Editora UNESP, 1994.
- BERARDI, Franco. Auto-organização da inteligência coletiva global, uma estratégia para o movimento pós-Seattle-Gênova. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre globalização e universalização dos direitos**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002, p. 107-112.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.
- BOBBIO, Norberto. No começo da História (Carta de Bobbio a Anderson). In: ANDERSON, Perry. **Afinidades eletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 253-261.
- _____. **Teoria geral da Política, a filosofia política e as lições dos clássicos** (organizado por Michelangelo Bovero). Rio de Janeiro, Campus, 2000 (a).
- _____. **Liberalismo e democracia**. Rio de Janeiro, Brasiliense, 2000 (b).
- _____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- _____. **Locke e o direito natural**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- _____. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro, Ediouro, 1997.
- _____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- _____. **Direita e esquerda, razões e significados de uma distinção política**. São Paulo, Editora UNESP, 1995.
- _____ et al. **Dicionário de Política** (2 vols.). Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1994.
- BONOLI, Giuliano. Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation, In: PIERSON, PAUL (ed.) **The new politics of the welfare state**. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 238-264.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos, táticas para enfrentar a invasão neoliberal.**

Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1998.

BOUTANG, Yann Moulier. Após o mercado do liberalismo, a marcha para a liberdade, porque o liberalismo é interessante. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre globalização e universalização dos direitos.** Rio de Janeiro, DP&A, 2002, p. 45-59.

BRAGA, J. C. Financeirização Global, o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: FIORI, José L. e TAVARES M. C. (orgs), **O poder e o dinheiro, uma economia política da globalização.** Petrópolis, Vozes, 1997, p. 195-242.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 05/10/1988.

_____. Lei n.º 9.656, de 03/06/1998 – “Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde”.

_____. Lei n.º 9.394, de 20/12/1996 – “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.

_____. Lei n.º 8.842, de 04/01/1994 - “Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso”.

_____. Lei n.º 8.742, de 07/12/1993 – “Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências” (Lei Orgânica da Assistência Social).

_____. Lei n.º 8.142, de 28/12/1990, “Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”.

_____. Lei n.º 8.112, de 11/12/90 – “Dispõe sobre a responsabilidade disciplinar dos servidores públicos”.

_____. Lei n.º 8.080, de 19/09/1990 - “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”.

_____. Lei nº 8.078, de 11/09/1990 – “Código de Defesa do Consumidor”.

_____. Lei nº 8.069, de 13/07/1990 – “Estatuto da Criança e do Adolescente”.

_____. Lei nº 7.853, de 24/10/1989, “Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina atuação do MP, define crimes e dá outras providências”.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Bolsa Escola, resultados alcançados**
www.mec.gov.br.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). www.datasus.gov.br

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2000**. www.tse.gov.br.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**, Vol. 3, **O tempo do mundo**. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

BOURDELAIS, P. Le vieillissement de la population: question d’actualité? Notion obsolète? in: BOURDELAIS et al **État-providence, arguments pour une réforme**. Paris, Gallimard, p. 75-120.

BOUTANG, Yannn Moulrier. Após o mercado do liberalismo, a marcha para a liberdade, porque o liberalismo é interessante. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre globalização e universalização dos direitos**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002, p. 45-59.

CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil**. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social, uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

CASTLES, Francis G. Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand, in: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Welfare States in transition**,

- national adaptations in global economics.** Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996 a, p. 88-115.
- CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Economic Survey of Latin America.** Nova Iorque, United Nations Department of Economic Affairs, 1951
- CLARKE, John. Globalization and welfare states: some unsettling thoughts In: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). **Globalization and European welfare states, challenges and change.** Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 19-37.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de Interesses, Formulação de Políticas e Hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia F. (org.), **Reforma Sanitária, em busca de uma Teoria.** São Paulo, Cortez Editora e ABRASCO, 1989 (b), p. 47-90.
- _____. **Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.
- DAIN, Sulamis. **Do direito social à mercadoria** (Tese para Concurso de Professor Titular do Departamento de Planejamento e Administração em Saúde do Instituto de Medicina Social). Rio de Janeiro, UERJ, 2000.
- DALY, Mary. Globalization and the Bismarckian welfare states. In: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). **Globalization and European welfare states, challenges and change.** Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 79-102.
- DANTAS, Vera. **A guerrilha tecnológica: a verdadeira história da política nacional de informática.** Rio de Janeiro, LTC – Livros Técnicos e Científicos Ed., 1988.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social – Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

ELIAS, Norbert. **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 1998.

_____. **O processo civilizador**, volume 2: **Formação do estado e civilização**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.

_____. **Os alemães, a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra**. Lisboa, Editorial Presença, 1975.

_____. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999, 207 p.

_____. After the Golden Age? Welfare State dilemmas in a global economy. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Welfare States in transition, national adaptations in global economics**. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996 a, p. 1-31.

_____. Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Welfare states in transition, national adaptations in global economics**. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996 b, p. 66-87.

_____. Positive-sum solutions in a world of trade-offs? In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), **Welfare states in transition, national adaptations in global economics**. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996 c, p. 256-267.

_____. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

- EVANS, Peter B. **State, capital, and the transformation of dependence: the Brazilian computer case**. Londres, Pergamon Journals, World Development, Vol. 14, n.º 7, p. 791-808, 1986
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder, formação do patronato político brasileiro**. São Paulo, Globo, 2001.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- _____. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.), **Brasil em perspectiva**. São Paulo, DIFEL, 1975, p. 227-255.
- FERGE, Zsuzsa. Welfare and 'ill-fare' systems: in Central-Eastern Europe. In: SYKES, Robert; PALIER, Bruno; PRIOR, Pauline M. (eds.). **Globalization and European Welfare States, challenges and change**. Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 127-152.
- FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania, uma questão para a educação, os princípios do Estado moderno e a cidadania brasileira, analisados do ponto de vista da prática educacional**. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1993.
- FIORI, José. L. 2001: O Brasil no Espaço, in: FIORI. José L. **Brasil no Espaço**. Petrópolis, Vozes, 2001 (a), p. 139-156.
- _____. A Democracia Social Possível no Brasil, in: FIORI. José L. **Brasil no Espaço**. Petrópolis, Vozes, 2001 (b), p. 203-220.
- _____. Depois da retomada da hegemonia. In: FIORI, José L. e MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Vozes, 2001 (c), p. 9-35.
- _____. Depois da retomada da hegemonia. In: FIORI, José L. e MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Vozes, 2001 (d), p. 39-75.

- _____. Estados, moedas e desenvolvimento, in: FIORI, J. L. (org): **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes, 1999.
- _____. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES M. C.; FIORI J. L (orgs), **Poder e dinheiro, Uma economia política da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997, p 87 -147.
- _____. **Aos condenados da terra, o equilíbrio fiscal, neoliberalismo e políticas públicas**. Série: Rio de Janeiro, IMS/UERJ, Estudos em Saúde Coletiva, n.º 137, 1996.
- FRANÇA, Sécurité Sociale. **Presentation de la sécurité sociale**. www.securite-sociale.fr.
- _____, Ministère de la Santé. **Droits des malades**. www.sante.gouv.fr.
- FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- GAULIER, Xavier. La machine à exclure, in: BOURDELAIS, Patrice et alli. **État-providence, arguments pour une réforme**. Paris, Gallimard, 1996, p. 204-247.
- GERSCHMAN, Sílvia. **A Democracia Inconclusa, um Estudo da Reforma Sanitária Brasileira**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995.
- GIAIMO, Susan. Who Pays for Health Care Reform? In: PIERSON, PAUL **The New Politics of the Welfare State**. New York, Oxford University Press, 2001, p. 410-456.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Edições Loyola, 2000.
- GOMES, Angela de Castro. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002.
- GOODMAN, Roger; PENG, Ito. The East Asian Welfare-States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation Building. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), **Welfare States in Transition, National Adaptations in Global**

- Economics.** Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996, p. 192-224.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.
- GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade. Novas formas de gestão pública e representação social.** Rio de Janeiro, Revan e ENAP, 1998.
- GROLIER MULTIMEDIA ENCYCLOPEDIA, 1997.
- GUILLÉN, Ana M. e ÁLVAREZ, Santiago. Globalization and the Southern welfare states. In: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.), **Globalization and European welfare states, challenges and change.** Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 103-126.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, entre facticidade e validade** (2 vols.). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. **Mudança estrutural na esfera pública.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Império.** Rio de Janeiro, Record, 2001.
- HAY, Colin. Globalization and Welfare States: some unsettling thoughts. In: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.), **Globalization and European welfare states, challenges and change.** Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 38-58.
- HAYEK, Friedrich von. The meaning of the Welfare State. In: PIERSON, CHRISTOPHER e CASTLES, Francis G. **The welfare state reader.** Malden, Polity Press, 2000, p. 90-96.
- HESPANHA, Pedro. Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.) **A Globalização e as ciências sociais.** São Paulo, Cortez Editora, 2002, p. 161-196.

- HICKS, Alexander. **Social democracy and welfare capitalism, a century of income security politics**. Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahane. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis, Vozes, 1998.
- HUBER, Evelyn. Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social Democratic models. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), **Welfare states in transition, national adaptations in global economics**. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996, p. 141-191.
- _____ e STEPHENS, John D. Welfare State and production regimes in the era of retrenchment. In: PIERSON, PAUL (ed.) **The new politics of the Welfare State**. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 109-145.
- HUMANITÉ. **Un an après, le plan Juppé**. www.humanite.presse.fr/journal/1996. (Mercredi 15 Novembre 1995).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Assistência médico-sanitária**. www.datasus.gov.br, 1999.
- JAMES, Estelle. Social security around the world, in in: PIERSON, CHRISTOPHER e CASTLES, Francis G. **The welfare state reader**. Malden, Polity Press, 2000, p. 271-280.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências, transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1991.
- KITSCHOLT, Herbert. Partisan competition and Welfare State retrenchment, when do politicians choose unpopular policies. In: PIERSON, PAUL (ed.) **The new politics of the Welfare State**. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 265-302.

- KORNIS, G. E. **A Crise do Estado de Bem-Estar: Problemas e Perspectivas da Proteção Social** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1994.
- _____ e ROCHA, Paulo. **A Saúde no Brasil dos “Tucanos” Quo Vadis?** Rio de Janeiro, UERJ, Instituto de Medicina Social, 1996 (Série Estudos em Saúde Coletiva).
- KOSONEN, Pekka. Globalization and the Nordic welfare states. In: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.), **Globalization and European welfare states, challenges and change**. Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 153-172.
- LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): o processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. Os anos de incerteza: redemocratização, globalização financeira e desregulação do setor de seguros privados no Brasil (1985-98). In: ALBERTI Verena (coord), **Entre a solidariedade e o risco: História do Seguro Privado no Brasil**, Rio de Janeiro, FGV/FUNENSEG, 1998.
- LESSA, Carlos. O parto sem dor do Estado Nacional Brasileiro, e, com muita dor, da economia nacional. In: In: FIORI, José L. e MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Vozes, 2001 (c), p. 245-268.
- LEVCOVITZ, Eduardo. **Transição x Consolidação, O Dilema Estratégico do SUS - Um Estudo sobre as Reformas da Política Nacional de Saúde** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, UERJ, 1997.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis, Vozes, 1994.
- MARAZZI, Christian. A crise da *new economy* e o trabalho das multidões. In: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império**,

- entre globalização e universalização dos direitos.** Rio de Janeiro, DP&A, 2002, p. 31-42.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967 a.
- _____. **Política social.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967 b.
- MARX, Karl; ENGELS Friedrich. Manifesto of the Communist Party, in: **Karl Marx Selected Works** (2 vols.). Londres: Lawrence and Wishart Limited, 1945.
- MATISJACIC, Milko. **Crise e reformas no complexo previdenciário no Brasil** (Tese de Doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002.
- MATTOS, Ruben. **Desenvolvendo e oferecendo idéias, um estudo sobre a elaboração de propostas de política de saúde no âmbito do Banco Mundial** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro:, Instituto de Medicina Social, 2000.
- MEAD, Lawrence M. The new politics of the new poverty. In: PIERSON, CHRISTOPHER; CASTLES, Francis G. **The welfare state reader.** Malden: Polity Press, 2000, p. 107-117.
- MÉCHOULAN, Henry. **Dinheiro e liberdade, Amsterdam no tempo de Spinoza.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência, a política externa brasileira de 1935 a 1942.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- MURARD, N. **La protection sociale.** Paris, Éditions La Découverte, 1996.
- MURRAY, Charles. The two wars against poverty. In: PIERSON, CHRISTOPHER; CASTLES, Francis G. **The Welfare State Reader.** Malden: Polity Press, 2000, p. 96-106.
- MYLES, J. When Markets Fail: Social welfare in Canada and the United States. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Welfare States in transition, national**

adaptations in global economics. Londres: Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996, p. 116-140.

_____; PIERSON, Paul. The Comparative Political Economy of Pension Reform, in: PIERSON, PAUL (ed.) **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 305-334.

MYRDAL, Gunnar. **O Estado do futuro, o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

NEGRI, Antonio. Assim começou o fim do Império, in: COCCO, Giuseppe; HOPSTEIN, Graciela (orgs), **As multidões e o império, entre a globalização e universalização dos direitos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 95-106.

NOVA ZELÂNDIA. Ministério da Saúde (*Minister of Health*). **How the health system works**. www.moh.gov.nz.

_____. **Consequences of health service restructuring**. Women's Health Action Trust, www.womens-health.org.nz.

OLIVENNES, Denis. La préférence française pour le chômage, in: BOURDELAIS, Patrice et alli. **État-providence, arguments pour une réforme**. Paris: Gallimard, 1996, p. 171-203.

PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, Energia Elétrica e Siderurgia: A Luta pela Emancipação, um Depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PIERSON, Christopher. **The Modern State**. Londres: Routledge, 1996.

_____. **Beyond the Welfare state?** Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1991.

PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity, Welfare State restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, PAUL (ed.) **The new politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 410-456.

- _____. The New Politics of Welfare States, in: PIERSON, CHRISTOPHER; CASTLES, Francis G. **The Welfare State Reader**. Malden: Polity Press, 2000, p. 309-319.
- _____. **Dismantling the Welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1995.
- PIOLA, Sérgio Francisco (coord.). **Tendências do Sistema de Saúde Brasileiro – Estudo Delphi**. Brasília: IPEA, 2001.
- POLANYI, Karl. **The Great Transformation, the political and economic origins of our time**. Boston, Beacon Press, 1998.
- POURSIN, J. M. Rigidité de la répartition et turbulences de la démographie, in: BOURDELAIS et alli, **État-Providence, Arguments pour une Reforme**. Paris, Gallimard, p. 13-32.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo, Martins Fontes, 1997.
- ROCHA, Paulo de Medeiros. **No Limiar do Século XXI: Globalização e Saúde - Desafios da Proteção Social no Brasil dos Anos 90** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, UERJ, 1997.
- RODRIGUES, Paulo Henrique. **Do Triunfalismo à Burocratização, a Despolitização da Reforma Sanitária Brasileira** (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, 1999.
- _____. **The Role of the State Enterprises in Brazil, 1965-1985**. Ottawa, University of Ottawa, Institute for International Development and Co-Operation, 1988.
- _____ et al. **Avaliação Final do PCDEN e PCMAM**. Brasília, Fundação Nacional de Saúde, 1996.
- ROSANVALLON, Pierre. **La nouvelle question sociale, repenser l'État-providence**. Paris, Éditions du Seuil, 1995.

- _____. **A crise do Estado providência**. Editorial Inquérito, Lisboa, 1984.
- ROUSSEAU, Jean-Jacque. **O Contrato Social**. Rio de Janeiro, Edições de Ouro, 1971.
- SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século, in: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II, que Estado para que democracia?** Petrópolis, Vozes, 1999 (p. 120-130).
- SANTOS, Boaventura de S. **Pela Mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo, Cortez Editora, 1997.
- SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça, a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Campus, 1994.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros Editores, 1998.
- SILVER, Beverly e SLATER, Eric. As Origens Sociais das Hegemonias Mundiais, in: ARRIGHI, G.; SILVER, B. **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro, Contraponto/Ed. Da UFRJ, 2001 p. 161-225.
- SKOCPOL, Theda, **Boomerang: Clinton's health security effort and the turn against government in U.S. politics**. Nova Iorque, W.W. Norton & Company, 1997.
- _____. **Social policy in the United States, future possibilities in historical perspective**. Princeton, Princeton University Press, 1995
- SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e ajuste social na América Latina**. Petrópolis, Vozes, 2001.
- _____. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez Editora, 2000.
- STEPAN, Alfred. **Os Militares na Política, as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Artenova, 1975.

- STEPHENS, John D. The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects, in: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economics**. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996, p. 32-65.
- SWANK, Duane. Political Institutions and Welfare State Restructuring, The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies, in: PIERSON, PAUL (ed.) **The New Politics of the Welfare State**. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 197-237.
- SYKES, Robert; PALIER, Bruno. Challenges and Change: Issues and Perspectives in the analysis of globalization and the European welfare states, in: SYKES, Robert, PALIER, Bruno; PRIOR, Pauline M. (eds.). **Globalization and European welfare states, challenges and change**. Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 1-16.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana, in: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs), **Poder e Dinheiro, Uma economia política da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997 a, p. 27-53.
- _____.e MELIN, L. E. Pós-Escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana, in: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs), **Poder e dinheiro, uma economia política da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997 b, p 55-86.
- TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- THOMPSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Brasília, Ministério da Previdência Social, 2000.
- TOURAINÉ, Alain. **Comment sortir du Libéralisme**. Paris, Librairie Arthème Fayard, 1999.
- UGÁ, Maria Alícia D. **Propostas de Reforma do Setor Saúde nos Marcos do Ajuste Macroeconômico** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, UERJ, Instituto de Medicina Social, 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O fim do mundo como o concebemos, ciência social para o século XXI**. Rio de Janeiro, Revan, 2002 a.

_____. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis, Vozes, 2002 b.

_____. **Historical Capitalism and Capitalist Civilization**. Londres/Nova Iorque, Verso, 1998.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (vol. 1)**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000.

WORLD BANK. **Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth**, A World Bank Policy Research Report. Nova Iorque, Oxford University Press, 1994.

_____. **Investing in Health**, World Development Report, 1993. Nova Iorque, Oxford University Press, 1993.

VELLOSO, João Paulo dos Reis: **O Último trem para Paris, de Getúlio a Sarney: 'milagres' choques e crises do Brasil moderno**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: a Americanização Perversa da Seguridade Social no Brasil** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas.

APÊNDICE A - DIREITOS TRABALHISTAS E DIREITOS SOCIAIS

O caráter dos direitos trabalhistas está por trás de boa parte da confusão a respeito da efetividade ou não das ações e políticas neoliberais sobre a sociedade contemporânea. Houve sem dúvida uma mudança profunda no que diz respeito ao mundo do trabalho a partir dos anos 80 do século XX. Ao chegarem ao poder, tanto Thatcher, quanto Reagan assumiram de pronto uma postura de truculência em relação aos sindicatos, de forma a deixar claro os objetivos de seus governos e do capital no sentido de reverterem as conquistas trabalhistas dos últimos 30 anos.

No início dos anos 80, a primeira-ministra recém eleita da Inglaterra resolveu enfrentar uma greve dos mineiros do carvão com mão de ferro. A longa greve resultou derrotada, assim como seus sindicatos. Nos EUA, da mesma forma, o governo Reagan recém-eleito jogou duro e venceu uma queda de braço com os controladores de vôo que haviam feito uma greve que praticamente paralisou o tráfego aéreo no país. Tais conflitos abriram duas décadas de derrotas para o movimento sindical na maior parte do globo.

Foi uma combinação de fatores que levaram ao enfraquecimento do movimento sindical e abalo do mundo do trabalho: jogo duro com os sindicatos por parte de governos conservadores; flexibilização da legislação trabalhista em vários países; revolução tecnológica que iniciou um selvagem processo de substituição da mão de obra por robôs e outras engenhocas eletrônicas; maior liberdade para o capital levando ao deslocamento de indústrias para países onde a mão de obra é mais barata e a legislação trabalhista menos exigente.

As mudanças em curso nas décadas de 80 e 90 do século passado, magnificadas e embaladas pela ideologia e pela política neoliberal tiveram efetivamente um efeito altamente negativo para os interesses dos trabalhadores em todo o mundo. Os resultados desse processo foram: o surgimento de um desemprego considerado estrutural; o desenvolvimento de relações trabalhistas mais flexíveis – o que é sinônimo de menos direitos para os trabalhadores e menos deveres para os patrões –, redução da massa salarial e do valor real dos salários; e um aumento da desigualdade social.

Boa parte da literatura a respeito do *welfare state* associou tais fenômenos à redução dos direitos sociais. De fato, o desenvolvimento das políticas de bem-estar social ocorreu num ambiente de crescimento econômico, praticamente pleno-emprego, sindicatos fortes e política econômica keynesiana. Keynesianismo e *welfare state* pareciam irmãos gêmeos e o primeiro deixou de existir de forma súbita, parecendo que o segundo também

estaria condenado. A literatura dos anos 80 e início dos anos 90 a respeito das políticas sociais faz essa associação de forma clara, predominando títulos como “A crise do Estado-providência” e “A Nova Questão Social” (de Rosanvallon), “Emprego: a grande mutação” (de Guy Aznar), “As metamorfoses da questão social” (de Robert Castel), ou “O Fim dos Empregos” (de Jeremy Rifkin), entre outros.

A trajetória dos mundos do trabalho e do direito social não foram as mesmas, contudo, boa parte da associação feita das duas questões decorre, ao meu ver, de um equívoco a respeito do caráter e da natureza dos direitos trabalhistas que são distintos do caráter e da natureza dos direitos sociais, ao contrário do que geralmente se pensa. Por essa razão, os direitos trabalhistas se situam numa situação mais desfavorável do que os direitos sociais no que diz respeito à relação política existente entre o Estado e a sociedade.

Os direitos trabalhistas constituem uma evolução do direito civil, sua natureza é de ordem contratual, pertence a esfera das relações privadas que ocorrem no mercado econômico. A principal relação social existente é entre patrões e empregados, o Estado atua no máximo como mediador, tal como em relação a qualquer outra relação econômica privada.

Já os direitos sociais são impossíveis, como vimos, sem que o Estado assuma o papel central de reconhecer direitos e de organizar políticas e serviços que os tornem efetivos. A principal relação social existente neste caso é a que se dá entre o Estado e a sociedade, entre o poder público e os cidadãos. O Estado é agente direto e o principal responsável pela existência de sistemas de saúde, de previdência, de educação, assistência social, etc.

Os trechos, a seguir, retirados de “Cidadania, Classe Social e Status”, de T. H. Marshall, contribuem para o melhor entendimento da natureza civil e contratualista dos direitos trabalhistas:

“No setor econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, ... Este direito tinha sido negado pela lei e pelo costume; de um lado, pela *Elizabethan Statute of Artificer*, a qual destinava certas ocupações a certas classes sociais e, de outro, por regulamentos locais, que reservavam emprego numa cidade aos habitantes da cidade ...[a evolução desse direito tomou do final do século XVII ao início do século XIX]” (1967, p. 67).

“... um dos principais triunfos do poder político nos meados do séc. XIX residiu no reconhecimento do direito de dissídio coletivo> Isto

significava que se procurava o progresso social por meio do fortalecimento dos direitos civis e não pelo estabelecimento de direitos sociais; através do uso do contrato no mercado livre e não pela adoção de um salário mínimo e previdência social” (op. cit., p. 85).

“Pelo artifício da personalidade jurídica, grupos se tornaram capazes de agir legalmente como indivíduos. ... Mas a posição dos sindicatos era ainda mais anômala, pois não procuraram obter nem obtiveram personalidade jurídica. ... Esses direitos civis se tornaram, para os trabalhadores, um instrumento para elevar seu *status* econômico e social.... Mas o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais de cidadania. ... O sindicalismo, portanto, criou um sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política” (op. cit., p. 85-86).

“Como já assinali, um dos principais feitos do poder político no século XIX foi abrir o caminho para o desenvolvimento do sindicalismo ao tornar os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente. ...” (op. cit. P. 103).

Como se vê, na opinião de Marshall, os direitos trabalhistas são essencialmente direitos civis, mesmo quando exercidos de forma coletiva, através da representação dos sindicatos e do estabelecimento de dissídios e acordos coletivos.

Talvez o direito trabalhista venha a evoluir no futuro para se transformar em direito ao trabalho, ou ao emprego, em relação ao qual haja direitos dos cidadãos e obrigação do Estado. A recente politização da luta dos desempregados em diversas partes do mundo poderá vir a resultar num desenvolvimento da situação neste sentido, ou seja de não haverem apenas direitos trabalhistas de natureza civil, mas direito ao trabalho como um direito social. Isto significaria o estabelecimento de leis que protegessem o emprego e definissem como obrigação do Estado organizar e lançar mão de políticas econômicas tendentes ao pleno emprego. Bourdieu, por exemplo, em seu livro “Contrafogos” considerou

que o movimento dos desempregados franceses de 1998, poderia estar anunciando uma mudança deste tipo.

Uma mudança da luta dos trabalhadores e dos desempregados no sentido de lutarem pelo direito ao trabalho, significaria uma politização da questão, na medida em que o movimento social estaria dirigindo ao Estado a responsabilidade da solução do problema. Até o momento, contudo, não se pode dizer que haja uma tendência consolidada neste sentido.

APÊNDICE B - HÁ UM REGIME JAPONÊS OU ASIÁTICO DE WELFARE?

O sistema japonês, ou da Ásia Oriental apresenta algumas dificuldades para ser enquadrado em um dos três regimes originais. Ele se apóia fortemente nas tradições familiares confucianas para assegurar o cuidado com os mais velhos – de forma semelhante ao regime de seguro social que se apóia na tradição católica –, de um lado, e no mercado para assegurar uma série de programas e serviços sociais – as grandes corporações asseguram programas de aposentadoria, saúde, assistência social e esportes para cerca de 1/3 da força de trabalho do país.

Outros países asiáticos que teriam sistemas de bem-estar social parecidos com o japonês seriam a Coreia e Taiwan, ambos países de cultura confuciana e ex-colônias do Japão, situação estabelecida durante o período Meiji, que moldou grande parte das características atuais das três sociedades. O governo Meiji implantou nos três países as bases para o desenvolvimento capitalista, uma grande reforma agrária, um sistema educacional obrigatório para toda a população, além de uma cultura fortemente centralizada, militarizada e autoritária. Na primeira metade do século XX, nos três países as grandes empresas japonesas desenvolveram programas próprios de bem-estar para seus empregados (Goodman e Peng, 1996, pp. 192-201).

No pós-guerra, os três países gozaram de grande influência dos EUA, o Japão e a Coreia tiveram governos militares norte-americanos de ocupação, e os três receberam maciças doses de investimento dentro da estratégia americana de contenção do comunismo na Ásia Oriental. Datam desse período as primeiras medidas de *welfare* no estilo ocidental. É importante salientar, contudo, que a prioridade desses países foi com relação ao desenvolvimento econômico, prevalecendo nos três um baixo compromisso e reduzidos gastos públicos com políticas de bem-estar social.

“During the first three decades following the end of the Second World War, all three countries ... experienced a period of high economic growth, and most scholars agree that, by and large, economic growth

substituted for social welfare during most of the post-war period
(Goodman e Peng, op. Cit, p. 202).

No Japão, só se pode falar seriamente de uma mudança do Estado em relação às políticas de bem-estar após 1973, quando a legislação de previdência e saúde aprovada nos anos 60 começou a ser implantada de fato, seguindo-se a um forte ativismo social em favor do *welfare state*. O sistema de bem-estar adotado no Japão do pós-guerra seguiu, no entanto, o modelo do regime de seguro-social europeu. Aquele movimento de fortalecimento do *welfare state* no Japão sofreu novo recuo com a reforma administrativa e fiscal de 1981, que voltou a colocar nas famílias parte da carga de financiamento dos serviços sociais (op.cit., pp. 203-204).

A situação na Coreia e em Taiwan tem algumas semelhanças com a do Japão, em ambos o familialismo de origem confuciana continua sendo um princípio importante, os gastos do Estado com a política social são pequenos. Dos dois, o que mais se aproxima do Japão em termos de política social é a Coreia, que mantém um regime de aposentadorias na forma de seguro social e, como aquele país, introduziu no anos 80 um sistema de saúde, organizado através de agências públicas que administram seguros saúde (op.cit., pp. 205-207).

O sistema japonês poderia ser considerado como um híbrido, com características tanto do regime de seguro social – familialismo e estratificação ocupacional – quanto do regime liberal – forte papel do mercado na provisão de serviços (1999, p. 92). Tal característica híbrida aparentemente sugeriria a inclusão do Japão num quarto tipo de regime. Esping-Andersen, no entanto, argumenta que como o sistema de seguro social japonês vem se desenvolvendo rapidamente e abarcando uma parcela cada vez mais majoritária da população, o que o levaria a perder sua atual característica híbrida:

“True, Japan does manifest a mix of liberal and conservative traits and ... they appear to form an internationally rather peculiar combination. Yet, the liberal side of the equation is less liberal than appearances suggest. There are also trends that point towards a strengthening of the conservative attributes. The corporatist social insurance system is now rapidly maturing and will, in the coming decades dominate the pension mix. (1999, p. 92).”

Para resumir o debate sobre a existência ou não de um regime de tipo japonês de *welfare*, pode-se dizer que a situação desses três países do ponto de vista do direito e das políticas sociais encontram-se num estágio muito menos desenvolvido do que nos demais países da OCDE. Em todos eles, contudo, vem se criando condições no presente que podem vir a levar a um desenvolvimento e consolidação do *welfare state*.

Nos três países, o impacto da recessão da economia japonesa, iniciado no início dos anos 90 e da crise asiática de 1997, interromperam o forte crescimento econômico do pós-guerra, gerando pela primeira vez problemas importantes de desemprego. A ausência de um sistema desenvolvido de *welfare state*, vem agravando a tensão social e aumentando as pressões no sentido do desenvolvimento do direito e das políticas sociais.

Só os próximos acontecimentos permitirão dizer o rumo que tomará o desenvolvimento dos seus sistemas de *welfare state*, que podem evoluir tanto na direção do regime conservador de seguro social, como na conformação de um, talvez pouco provável, quarto tipo de regime.

APÊNDICE C - MUDANÇAS RECENTES NO *WELFARE STATE* (OCDE) - CRONOLOGIA

Ano	País	Conteúdo	Fonte
1974	N. Zelândia	Previdência – O Partido Trabalhista implementa um sistema de previdência em regime de capitalização – desmontado apenas 9 meses depois.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 318.
1975	Grã-Bretanha	Previdência – Criação do SERPS (<i>State Earnings-Related Pension Scheme</i>) um sistema de previdência em regime de caixa, relacionado aos valores dos salários de contribuição	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 313.
1977	N. Zelândia	Previdência – Implantado um esquema de generoso e igualitário financiado por tributos (<i>New Zealand Superannuation – NZS</i>).	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 318.
1977	Espanha	Emprego – <i>Pactos de la Moncloa</i> – em torno da modernização da indústria, manutenção do emprego e moderação do crescimento dos salários.	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 111.
1977	Canadá	Previdência – Legislação amplia as contribuições para promover maior equidade no sistema através de um sistema de semi-capitalização .	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 319.
1978	Itália	Emprego – <i>Accordo dell' EUR</i> – em torno da modernização da indústria, manutenção do emprego e moderação do crescimento dos salários.	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 111.
1979	Itália	Saúde – Criação do Serviço Nacional de Saúde	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 111.
1980	Austrália, Irlanda, Holanda e N. Zelândia	Previdência – Ainda não têm sistemas de aposentadoria universal	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 315.
1981	Espanha	Emprego – Assinatura do <i>Acuerdo Nacional de Empleo</i> – assegura participação de representantes de grupos de interesse nos institutos de seguridade social	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 112.
1983	Suíça	Previdência – Introdução de capitalização no sistema	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 315.
1983	EUA	Previdência – Reforma da previdência social, pelo governo Reagan	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 314.
1984	Austrália	Saúde – Restauração pelo governo trabalhista das características universais e igualitárias do sistema de saúde público (<i>Medicare</i>)	CASTLES, 1996, P. 109.
1984	Espanha	Emprego – Assinatura do <i>Acuerdo Económico y</i>	GUILLÉN e

		<i>Social</i> – aumenta a participação do financiamento público dos programas de proteção social – flexibiliza as relações de trabalho.	ÁLVAREZ, 2001, p. 112-113.
1985	Grã-Bretanha	Previdência – Tentativa de privatização do SERPS pelo governo Thatcher – <i>Green Paper: Reform of Social Security</i> – criticado de todos os lados, o governo recua.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 314 e BONOLI, 2001, p. 250..
1985	Espanha	Previdência – alteração da fórmula de cálculo do valor e adiamento da idade mínima da aposentadoria.	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 113.
1986	Grã-Bretanha	Previdência – O governo Thatcher reduz o valor das aposentadorias e pensões pagas pela previdência pública e oferece subsídios fiscais para que os trabalhadores contratem pensão privada suplementar fora do SERPS.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 314 e BONOLI, 2001, p. 249..
1986	Espanha	Saúde – <i>Ley General de Salud</i> – universalização do sistema de saúde.	GUILLÉN e ÁLVAREZ 2001, p. 117.
1988	Grã-Bretanha	Saúde – o governo Thatcher inicia reforma do NHS – introdução de critérios de mercado: independência dos hospitais dos DHA, competição entre os mesmos, introdução do sistema de <i>fundholders</i>	GIAIMO, 2001, pp 345-349
1988	Alemanha	Saúde – o governo Kohl introduz livre escolha do seguro pelos usuários, política de preços máximos para medicamentos e co-pagamento pelos usuários em alguns casos.	GIAIMO, 2001, pp 350-357
1992	Itália	Previdência – reforma do sistema: idade mínima para aposentadoria aumentada em 5 anos	GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 117.
1992	Austrália	Previdência – Criação de regime previdenciário de capitalização	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 315.
1992	Alemanha	Saúde – o governo Kohl consegue aprovar a Lei de Reforma Estrutural do Sistema de Saúde – maior papel ao Estado na gestão dos sistemas de saúde – orçamentos trienais, fim da autogestão dos serviços pelas entidades de seguro social e co-pagamentos dos usuários por alguns serviços	GIAIMO, 2001, pp 350-357
1992	Alemanha	Previdência – aumento das contribuições.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322 e 328
1993	Banco Mundial	Saúde – O Banco lança o documento “ <i>Investing in Health</i> ”	
1993	França	Previdência – O governo Balladur reduz a fórmula de cálculo das aposentadorias e cria o <i>Fonds de Solidarité Vieillesse</i> , financiado por tributos de caráter geral para os idosos que estão fora do sistema corporativo.	BONOLI, 2001, p. 256-258..
1993	Nova Zelândia	Saúde – O governo conservador do <i>National Party</i> , eleito em 1990, consegue passar lei no Congresso reformando o sistema de saúde público de caráter universal, privatizando os serviços para	www.women's-health.org.nz

		a maioria da população, agora só os necessitados, detentores de cartões de saúde têm acesso a serviços públicos gratuitos.	
1994	Suécia	Previdência – Mudança do regime de benefícios, que deixou de ser fixo e passou a ser baseado nas contribuições efetivas ao sistema e fim da aposentadoria por tempo de serviço, que era de 30 anos – contou com o apoio dos sindicatos.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 323
1994	Banco Mundial	Previdência – O Banco lança documento de política sobre a Previdência Social: (<i>Averting the Old Age Crisis</i>), em que propõe a privatização dos sistemas, ficando o Estado com papel residual.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 305.
1995	França	Previdência – tentativa de reforma do sistema previdenciário (<i>Plan Juppé</i>) é derrotada por grandes manifestações populares – pretendia estender para os servidores públicos as mudanças no cálculo das aposentadorias já introduzidas no setor privado e aumentar o papel do Estado na seguridade social. Aprovadas 2 novas taxas para o financiamento da seguridade social: CSG e RDS.	BONOLI, 2001, p. 256-259,
1995	França	Saúde – O Plano Juppé, aprovado em novembro introduz uma série de mudanças de caráter universalizante no sistema de saúde.	DALY, 2001, P. 97
1995	Suíça	Previdência – Reforma do sistema – igualdade de gênero e introdução de aposentadorias individuais, no lugar das aposentadorias para casais – baseada em referendo público	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322 e BONOLI, 2001, pp. 254-254.
1995	Suíça	Seguro desemprego – Reforma – aumento de 1 para 3% nas contribuições para o seguro desemprego e criação de contribuição adicional para grandes salários; fixação de um teto de 2 anos para o benefício	BONOLI, 2001, pp. 254-254.
1995	Itália	Previdência – Mudança do regime de benefícios, que deixou de ser fixo e passou a ser baseado nas contribuições efetivas ao sistema, igualdade de benefícios e contribuições entre homens e mulheres e fim da aposentadoria por tempo de serviço, que era de 35 anos no setor privado e 20 no setor público; criação de fundo de investimentos administrado pelo governo (semi-capitalização) – contou com o apoio dos sindicatos.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 323.
1995	Espanha	Previdência e Emprego – Pacto de Toledo (entre o governo conservador e os sindicatos) – reforma do sistema previdenciário e flexibilização do mercado de trabalho	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322 e GUILLÉN e ÁLVAREZ, 2001, p. 113.
1997	N. Zelândia	Previdência – Reforma do sistema baseada em referendo público.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322.
1997	Áustria	Previdência – Reforma baseada em referendo público – capitalização e igualdade de benefícios e contribuições entre homens e mulheres	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322.
1997	Canadá	Previdência – Criação do sistema de <i>prefunding</i>	MYLES, J. e

		– estratégia para fixar o percentual de contribuição, através de um aumento de 5,85 para 9,9 até o ano de 2003	PIERSON, Paul, p. 319.
1997	Alemanha	Saúde – o governo Kohl consegue aprovar duas novas leis sobre o setor – fim dos orçamentos estatais e retorno das negociações entre os sindicatos e os seguradores ; maiores co-pagamentos pelos pacientes.	GIAIMO, 2001.,pp 350-357
1997	Alemanha	Previdência – O governo Kohl impõe reforma do sistema – igualdade de benefícios e contribuições entre homens e mulheres – apesar da oposição dos social-democratas e dos sindicatos.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 322.
1997	EUA	Previdência – Relatório da <i>Advisory Committee on Social Security</i> considera como estratégias possíveis o regime de pré-capitalização e de contas pessoais	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 320.
1997	Suíça	Seguro desemprego – Tentativa de redução é derrotada em referendo público.	BONOLI, 2001, p. 255.
1998	Suécia	Previdência – Aumento de 2% na contribuição para a formação de um fundo de investimentos administrado pelo governo – semi-capitalização – com base em acordo multi-partidário e apoio dos sindicatos.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 319 e 322.
1998	N. Zelândia	Previdência – Publicado relatório sobre a política de previdência social (<i>National Pensions Policy Initiative</i>) que recomenda que todos os empregadores ofereçam acesso obrigatório aos seus empregados a uma conta pessoal de poupança para aposentadoria.	MYLES, J. e PIERSON, Paul, p. 318.
1999	França	Saúde – Lei de 28 julho: instituição da <i>Couverture Maladie Universelle (CMU)</i> , proteção dos mais desfavorecidos, com base no local de residência.	www.securite-sociale.fr

FONTES DE CONSULTA

BONOLI, Giuliano. *Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation*, in: PIERSON, PAUL (ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 238-264.

CASTLES, Francis G. *Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand*, in: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) *Welfare states in transition, national adaptations in global economics*. Londres, Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Development (UNSRID), 1996 a, pp. 88-115.

- CLARKE, John. *Globalization and welfare states: some unsettling thoughts*, in: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). *Globalization and European welfare states, challenges and change*. Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 19-37.
- DALY, Mary. *Globalization and the bismarckian welfare states*, in: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). *Globalization and European welfare states, challenges and change*. Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 79-102.
- GIAIMO, Susan. *Who pays for health care reform?* in: PIERSON, PAUL *The new politics of the welfare state*. New York, Oxford University Press, 2000, pp. 410-456.
- GUILLÉN, Ana M. e ÁLVAREZ, Santiago. *Globalization and the Southern welfare states*, in: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). *Globalization and European welfare states, challenges and change*. Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 103-126.
- MYLES, J. e PIERSON, Paul. *The comparative political economy of pension reform*, in: PIERSON, PAUL *The new politics of the welfare state*. New York, Oxford University Press, 2001, pp. 305-334.
- PIERSON, Paul. *The new politics of welfare states*, in: PIERSON, CHRISTOPHER e CASTLES, Francis G. *The welfare state reader*. Malden, Polity Press, 2001, pp. 309-319.
- _____. *Coping with permanent austerity, welfare state restructuring in affluent democracies*, in: PIERSON, PAUL *The new politics of the welfare state*. New York, Oxford University Press, 2001, pp. 410-456.
- SYKES, Robert, PALIER, Bruno. *Challenges and change: issues and perspectives in the analysis of globalization and the European welfare states*, in: SYKES, Robert, PALIER, Bruno e PRIOR, Pauline M. (eds.). *Globalization and European welfare states, challenges and change*. Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 1-16.

APÊNDICE D – BENEFICIÁRIOS DO WELFARE STATE

São considerados separadamente, a seguir, cada um dos grupos sociais que se beneficiam de forma direta das políticas sociais, para dar uma idéia de sua importância na sociedade brasileira.

Trabalhadores

O primeiro grupo a considerar é o dos funcionários públicos e de entidades privadas conveniadas que prestam serviços nas diversas áreas do *welfare state*. O emprego, renda e futuro dessas pessoas depende diretamente da existência dos direitos e das políticas sociais, o que os torna um aliado natural, e geralmente ativo, do Estado do bem-estar social.

Apenas para que se tenha idéia do volume de pessoal envolvido nas políticas sociais, vamos recorrer ao exemplo do SUS brasileiro. A pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) denominada “Assistência Médico-Sanitária”, realizada em 1999, registrou um total de 1.001.787 trabalhadores nas unidades de saúde públicas do SUS em todo o país (IBGE, 1999). Se somarmos a estes os cerca de 150 mil trabalhadores atuais do Programa de Saúde da Família, cujo número é muito reduzido em 1999, mais parte dos trabalhadores das unidades privadas conveniadas ao SUS, pode-se falar, sem exagero, haver cerca de 1,3 milhões de trabalhadores cuja renda depende diretamente deste Sistema, o que corresponde a cerca de 1,1% do eleitorado existente no ano 2000, que era de 115 milhões de pessoas.

Se somarmos a esse número os professores da rede pública de ensino (1,79 milhões, segundo o Censo Escolar de 2000), assistentes sociais, psicólogos e funcionários da previdência que atuam na área social, o total de servidores do setor social brasileiro deve chegar a algo entre 4% e 5% do total da população. Com seus dependentes, este número provavelmente ultrapassa os 10% dos brasileiros.

Ativistas

A segunda parcela ponderável da população ligada aos direitos sociais, embora menos numerosa, é a dos ativistas que atuam em ONGs, associações civis, conselhos de direitos, participação popular e tutelares dos diferentes setores que a legislação criou representações ou organismos de tutela dos direitos sociais. Esta parcela, embora muito menos numerosa do que a dos trabalhadores e a dos beneficiários das políticas sociais é certamente aquela de maior influência política, pois são eles os que mais se mobilizam pela manutenção e pela ampliação das políticas sociais e exercem efetivo poder de pressão sobre os poderes executivo, legislativo e judiciário de todos os países.

No Brasil, por exemplo, a legislação social determina a existência de conselhos nos três níveis de governo em áreas sociais de caráter genérico como as de saúde, educação, assistência social, além disso também deve haver conselhos para direitos específicos como é o caso dos portadores de deficiência, e crianças e adolescentes. Cada um dos cerca de 5.700 municípios tem de ter obrigatoriamente os seguintes conselhos de direitos ou de participação: saúde, educação, assistência social, crianças e adolescentes (neste caso são dois conselhos, um de direitos e um tutelar) e portadores de deficiência. Pode-se falar, sem exagero em um número de ativistas desses conselhos de cerca de 200 mil pessoas.

Os 26 estados da federação brasileira também tem de ter 4 daqueles conselhos, com um número médio de conselheiros maior, o que faz com que o total de ativistas, só nesses órgãos chegue a algo próximo de 250 mil pessoas. Há ainda, como se falou os trabalhadores e ativistas ligados a associações civis diversas e ONGs, o que possivelmente eleve o total para 300 mil pessoas. Deve-se considerar, ainda, que há centenas de sindicatos de trabalhadores dos respectivos setores sociais, além de um grande número de entidades de representantes dos beneficiários das políticas sociais. Embora o número de pessoas ligadas a essas entidades não deve ser somado ao total acima pois eles pertencem ou à parcela dos trabalhadores ou a dos beneficiários, certamente aumenta o número de ativistas, o que significa mais poder de pressão a favor da manutenção ou da ampliação das políticas sociais.

Em países que contam com sistemas de bem-estar organizados segundo o modelo de seguro-social, ainda há, geralmente, representação dos beneficiários nos órgãos gestores das políticas sociais, o que faz aumentar o número de ativistas. Na Alemanha, por exemplo, há cerca 1.200 agências ou fundos separadas por região e categoria ocupacional, que são responsáveis principalmente pelas políticas de saúde, previdência e assistência social (Esping-Andersen, 1999, p. 82).

Usuários

Os usuários são de longe a mais importante parcela de pessoas que dependem das políticas sociais.

A Tabela 10, abaixo, apresenta uma estimativa do número de contribuintes e de beneficiários da previdência social brasileira para o ano de 2000.

Tabela 10 – Brasil: Contribuintes e Beneficiários da Previdência Social, 2000

Dimensões	INSS	Regimes dos Servidores Públicos				Total Geral
		União	Estados	Munic.	Total	
Contribuintes (em mil)	27.265	968	2.561	1.300*	4.829	32.094
Beneficiários (em mil)	19.573	931	1.550	787*	3.268	22.841

Fonte: MPAS (apud Matijascic, 2002, p. 53)

* valores estimados com base em dados do MPAS para 1999

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o eleitorado brasileiro no mesmo ano (2000) era composto por 109.826.263 eleitores (www.tse.gov.br). Como a quase totalidade dos beneficiários da previdência estão em idade de votar, pode-se comparar diretamente o número destes com os dos eleitores. Dessa forma, pode-se dizer que cerca 20% dos eleitores são beneficiários da Previdência Social, recebendo desta diretamente os rendimentos mensais que asseguram sua subsistência.

Em fevereiro de 2003, o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Escola era de 5,01 milhões de famílias e de 8,26 milhões de crianças o que dá uma razão de 1,65 crianças por família beneficiada. Como o número médio de pessoas por família é de cerca de 3,1 pessoas, o número médio de adultos por

família pode ser estimado em 1,45, o que significa que há cerca de 7,26 milhões de adultos (eleitores) cuja renda familiar é suplementada pelo programa.

ÍNDICE ONOSMÁTICO

- Álvarez, 151
Anderson, 25, 139, 235
Arrighi, 38, 39, 40, 42, 147
Aznar, 134, 252
Balladur, 180, 259
Beveridge, 130, 131, 138
Bielchowsky, 194, 195, 197
Bismarck, 45, 64, 68, 130, 131, 210
Blair, 128, 157
Bobbio, 37, 44, 49, 50, 56, 60, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 99, 102
Bonaparte, 44
Bonoli, 158, 165, 169, 171, 175, 178, 181
Bourdieu, 164, 254
Boutang, 72
Braudel, 37, 38, 42, 231
Bresser Pereira, 207, 223
Bulhões, 198
Campos, 197, 198, 216
Cardoso, 177, 206, 207, 218, 223
Castel, 134, 252
Castells, 112
Castelo Branco, 198, 199, 216
Castles, 129
Castro, 201, 217
Chaves, 193
Christopher Pierson, 56, 171, 230
Clarke, 31, 32, 69
Clinton, 156, 159, 248
Collor de Melo, 205, 206
Conceição Tavares, 22
Costa, 23, 198
Costa e Silva, 199, 216, 217
Coutinho, 52, 58, 59, 60, 101, 103, 219
Daly, 134, 149, 165, 171
Dantas, 217
Dini, 166
Elias, 33, 34, 36, 42, 45, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 174, 178
Engels, 51, 52, 53, 54, 55
Esping-Andersen, 33, 46, 81, 95, 96, 118, 120, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 152, 172, 173, 177, 228, 256, 265
Evans, 217
Faoro, 192
Fausto, 192, 193, 194, 216
Figueiredo, 202, 217
Fiori, 8, 22, 23, 24, 25, 42, 189, 201, 204, 219, 220
Franco, 206
Fukuyama, 24, 25, 30, 42, 71, 227, 234
Furtado, 196
Gaulier, 134
Geisel, 196, 201, 202, 217
Giaimo, 153, 154, 155, 157, 171
Gohn, 22, 98, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 223
Gramsci, 20, 58, 59, 60, 64, 70, 101, 102, 111, 230, 235, 238
Gudin, 197
Guerschman, 221, 234
Guevara, 216
Guillén, 151
Guillén e Álvarez, 136, 158, 169, 171, 181
Habermas, 52, 77, 78, 85, 86
Hay, 161
Hayek, 30, 55, 56, 57, 82, 94, 139, 231
Heimann, 81, 82, 95
Hicks, 159, 167, 169
Hirst, 30
Hobbes, 47, 56
Huber e Stephens, 129, 150, 155
Johnson, 105, 139
Juppé, 157, 158, 164, 165, 177, 243, 260
Kennedy, 42, 139
Kindelberger, 42
Kitschelt, 180
Kohl, 156, 157, 180, 181, 259, 261
Kornis, 200
Kosonnen, 159
Kubistchek, 201, 215
Kubstcheck, 197
Lênin, 89, 111

Leopoldi, 218
 Lessa, 191, 192, 201, 209
 Levcovitz, 23, 24, 206
 Locke, 47, 48, 50, 84, 87, 235
 Lopes, 197, 216
 Lula da Silva, 208
 Magalhães, 208, 209
 Major, 128, 179, 207
 Maluf, 202
 Maquiavel, 47
 Marshall, 37, 44, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 95, 119, 123, 125, 130, 137, 138, 252, 253
 Marx, 38, 39, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 84, 101, 111, 123, 245
 Matijascic, 197, 199, 200, 204, 265
 Mattos, 141, 142
 Mead, 140, 141
 Méchoulán, 44
 Médici, 199
 Melo Franco, 216
 Melucci, 112, 113
 Mill, 49
 Mishra, 30
 Moura, 215
 Murard, 134
 Murray, 30, 139, 140, 141
 Myles, 134, 144, 148, 151, 158, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 177, 181
 Myrdal, 66
 Niemeyer, 198
 Offe, 112, 113, 114
 Ohmae, 24, 25, 30, 71, 227
 Olivennes, 134
 Paine, 48
 Palier, 171
 Palier e Sykes, 31
 Paul Pierson, 98, 106, 107, 144, 148, 151, 152, 153, 158, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 177, 180, 181, 228
 Pereira, 246
 Pierson, 134, 165, 167
 Pires de Souza, 201
 Polanyi, 21, 42, 46, 49, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 70, 90, 102, 103, 116, 122, 123, 124, 174, 184, 219, 220, 228
 Portelli, 59
 Prebisch, 196
 Prestes, 191, 193
 Quadros, 216
 Rawls, 76
 Reagan, 98, 205, 228, 247, 251, 258
 Rocha, 157, 172
 Rodrigues, 51, 100, 216, 221
 Rosanvallon, 134, 252
 Rousseau, 48, 54, 57, 86, 87, 102
 Sader, 23
 Sarney, 205, 206, 208, 210, 217, 218, 250
 Silva, 88, 89, 99, 193
 Silver e Slater, 42, 43
 Simonsen, 194
 Skocpol, 105, 160
 Soares Pereira, 215
 Sousa Santos, 32
 Souza Braga, 40
 Souza Santos, 94, 98, 109, 110
 Stepan, 216
 Swank, 151, 172, 173, 175, 178
 Tarrow, 111
 Tavares Soares, 23, 24, 31
 Thatcher, 98, 128, 156, 157, 160, 165, 181, 205, 228, 229, 251, 259
 Thompson, 30
 Tilly, 36, 58, 103, 104, 115
 Tocqueville, 49
 Touraine, 112
 Trebat, 216
 Valencia, 191
 Vargas, 132, 136, 193, 194, 196, 215, 246
 Velloso, 201, 217
 Vianna, 172, 234
 Wallerstein, 22, 25, 37, 42, 47, 116, 232
 Weber, 54, 55
 Williamson, 204