



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Guedes Gomes, Fábio

Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 40, núm. 2, marzo-abril, 2006, pp. 201-234

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016433003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil\*

Fábio Guedes Gomes\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. *Welfare state*: sentido conceitual e as primeiras experiências; 3. As experiências do pós-II Guerra Mundial; 4. Conflitos, luta de classes e *welfare state*; 5. Lutas sociais e *welfare state* no Brasil: do desenvolvimento burocrático ao neoliberalismo reformista e conservador; 6. Buscando concluir: o que será de nós como nação?

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Welfare state: conceptual meaning and first experiences; 3. Post World War II experiences; 4. Conflicts, class struggle and welfare state; 5. Social struggles and welfare state in Brazil: from bureaucratic development to reformist and conservative neoliberalism; 6. Trying to conclude: what will become of us as a nation?

PALAVRAS-CHAVE: *welfare state*; conflito social; economia política; administração política; políticas públicas.

KEY WORDS: welfare state; social conflict; political economy; political administration; public policies.

Este artigo argumenta que no Brasil a luta de classes não alcançou dimensões profundas que pudesse engendrar a constituição do *welfare state*. Ao contrário, o Estado, sobretudo sua forma mais moderna, capitalista, que emergiu a partir da

---

\* Artigo recebido em out. 2005 e aceito em fev. 2006. Versão preliminar deste artigo foi elaborada para o I Seminário de Administração Política, cuja temática foi “A administração política do nacional-desenvolvimentismo brasileiro: 1930/1979”, realizado na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, em abr./maio 2005. O artigo contou com a valiosa colaboração com críticas e sugestões dos professores Reginaldo Souza Santos e Nelson Oliveira, ambos do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (Nipp/EA-UFBA), e Rosely Sampaio, pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (Nepol/EA-UFBA). O autor responsabiliza-se por possíveis imprecisões e problemas existentes no texto.

\*\* Economista e mestre em economia pela UFPB; doutorando em administração pública pelo NPGA/UFBA. Endereço: Escola de Administração — Av. Reitor Miguel Calmon, s/n — Vale do Canela — CEP 40110-903, Salvador, BA, Brasil. E-mail: fguedes@ufba.br.

década de 1930, sempre se antecipou aos movimentos sociais que representassem ameaças de rupturas. De forma repressiva, o Estado brasileiro desde o Império dissipou os conflitos com o objetivo de manter uma certa harmonia em favor do processo de expansão e reprodução capitalista e a integração dos espaços regionais. O artigo, portanto, é uma tentativa, prematura, de entender o processo de constituição dos sistemas de seguridade social, analisando as experiências de alguns países e suas respectivas características, com isso confrontando alguns estudos e realizando comparações com a dinâmica da luta de classes no Brasil e a função do Estado nesse processo.

Social conflict and welfare state: state and social development in Brazil

This article defends the theory that the class struggle in Brazil has not been able to engender the formation of a welfare state. On the contrary, the nation which emerged in the 1930s — above all in its more modern capitalistic form — has always prevented social movements that could pose any threat of a rupture. Since when it was a monarchy, Brazil has dealt with its conflicts in a repressive fashion, with the goal of maintaining a certain harmony in the interest of the expansion and the propagation of capitalism as well as regional integration. This text, therefore, is an attempt, albeit premature, to understand the process involving the formation of the social security system in Brazil, by analyzing the experiences of a number of countries and their respective characteristics, thus examining a few studies and making comparisons with the class struggle dynamic in Brazil and the role of the State in this process.

## 1. Introdução

Este artigo discute os conceitos básicos do Estado de bem-estar, tentando relacioná-lo com a experiência de construção de uma estrutura institucional de proteção social no Brasil no período marcado pelo desenvolvimentismo econômico de 1930 ao final da década de 1970.

Em um primeiro momento, destacamos os aspectos conceituais do que se pode chamar de *welfare state*, quais suas características fundamentais e como pode ter sido constituído em alguns tipos de sociedades. Destacam-se as primeiras experiências de constituição de arcabouços institucionais de proteção social, notadamente a alemã e a norte-americana. Apresentam-se, ainda, referências que distinguem essas duas experiências do ponto de vista das perspectivas e alcance dos sistemas de seguridade social.

A seguir, mostramos, de forma geral, algumas perspectivas teóricas que tentam explicar os fatores determinantes para a construção das experiências de Estado de bem-estar.<sup>1</sup> Na seção seguinte, exploramos mais a tipologia das experiências dos sistemas de seguridade social que surgiram no pós-II Guerra Mundial.

Em seguida, trazemos a análise para o caso brasileiro. Nessa parte do artigo, discutem-se, de modo preliminar, as fases constitutivas das estruturas modernas do Estado a partir dos anos 1930, e verificam-se nesse movimento mudanças e reformas que apontem na direção da criação de instituições típicas da construção de um Estado de bem-estar, a exemplo das experiências européias. A tese que fundamenta este artigo é que no Brasil as condições políticas e sociais da luta de classes não foram suficientemente profundas para engendrar mecanismos de defesa institucionais que pudessem contrabalançar os efeitos deletérios de um processo intenso e dinâmico de desenvolvimento econômico pautado no avanço das formas modernas de industrialização. Com o avanço das políticas neoliberais e o desmonte das estruturas produtivas e executoras de políticas públicas do aparato estatal desenvolvimentista, alguns organismos privados multinacionais e nacionais ganharam espaços no tocante à produção de bens e serviços que eram, em certo sentido, pelo menos os mais importantes, prioridade do setor público, aprofundando, dessa maneira, ainda mais a *mercantilização* das condições de bem-estar dos indivíduos e famílias, tornando a universalização dos direitos sociais garantidos pela Constituição um sonho muito mais distante.

## 2. *Welfare state*: sentido conceitual e as primeiras experiências

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Tal como o emprego recente da palavra globalização, que começou a ser difundida pela mídia, principalmente anglo-saxônica, e somente depois intelectuais e pesquisadores se interessaram em tratá-la com mais cuidado e profundidade, Outhwaite e Bottomore (1996) colocam também que a expressão Estado de bem-estar foi inicialmente difundida pela Inglaterra pelos meios jornalísticos e somente um período de tempo mais à frente os meios acadêmicos e científicos se preocuparam em absorver essa categoria e entender os movimentos concretos que lhe davam sustentabilidade.

<sup>1</sup> Daqui por diante utilizaremos os conceitos de *welfare state*, Estado de bem-estar social e sistema de seguridade social como categorias sinônimas.

A expressão foi muito utilizada como contraponto às concepções liberais do século XIX, de Estado vigilante, preocupado em assegurar com uma institucionalidade jurídica o direito à propriedade. Isso também pode ser ilustrativo para o caso do Estado do século XX, atento às questões de soberania nacional e proteção de seus respectivos mercados.

Pode-se afirmar que a expressão só tomaria importância no período pós-II Guerra Mundial. Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade. O objetivo, conforme Beveridge admitia (segundo Outhwaite e Bottomore, 1996:261-262), era combater os cinco maiores males da sociedade: “a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade”.

O Estado de bem-estar, posterior à década de 1950, pode ser considerado uma concepção mais avançada dos chamados “serviços sociais” que foram promovidos, por exemplo, em países como a Alemanha de Bismarck no século XIX, durante período de intensa industrialização. Convém lembrar que, nesse século, a Alemanha tinha como uma de suas estratégias de projeto político o desenvolvimento de uma ciência administrativa do Estado. Isso ficou sob a responsabilidade dos cameralistas que, entre fins do século XVI e final do século XVIII, promoveram a fusão articulada da “ciência da administração, da economia, das finanças, das técnicas agrárias e manufatureiras” (Braga, 1999). Tal fusão tinha por objetivo a criação de uma nova ciência do Estado. Com esses “ingredientes”, a Alemanha, que se integrou em torno da Prússia no mesmo período que predominou a ideologia cameralista, ergueu-se como um dos principais Estados europeus com uma forma particular de Estado, que pode ser sintetizado na adoção de uma estratégia de “política de potência e de bem-estar”. Para a Alemanha, “promover o bem-estar implicava orientar a economia, praticar o mercantilismo, gerir eficientemente os impostos, intervir com os instrumentos apropriados, técnicos, administradores e experts setoriais” (Braga, 1999:194-195).

Um dos maiores avanços da Alemanha e de seus programas de “serviços sociais” foi na área da educação. O princípio fundamental foi estabelecer um nível elevado de educação do seu povo, para que a estrutura produtiva pudesse alcançar graus de desenvolvimento que proporcionassem ao país maiores vantagens econômicas e sociais diante de seus concorrentes europeus. Não é por acaso que na “Alemanha, desde então e até hoje, a educação se apresenta como determinante originário da existência de uma classe trabalhadora altamente qualificada e promotora de uma elevada produtividade” (Braga, 1999:199).

Não obstante a força da ideologia liberal no final do século XIX e início do século XX, a forte Alemanha alcançou níveis de industrialização superiores aos de seus principais concorrentes europeus, graças às políticas de Estado. Aliás, o Estado

teve o compromisso de conduzir importantes estratégias de proteção do mercado nacional, contrariando os pressupostos teóricos e a prática política da hegemonia livre-cambista da Inglaterra (List, 1986).

O Código Prussiano de 1794 anunciava um sistema de proteção social que foi aperfeiçoado por Bismarck. Esse sistema preconizava a função exclusiva do Estado em garantir políticas que pudessem aliviar o sofrimento dos despossuídos, inclusive com a criação de empregos para os excluídos da máquina econômica. O código também foi marcado por características fundamentalmente autoritárias. Como exemplo emblemático, era instituído que todo indivíduo deveria trabalhar a favor ou contra seu desejo.

Bismarck tinha uma preocupação assentada no desenvolvimento do sistema de proteção social. Em 1883, foi aprovada a Lei de Seguro-Saúde com o objetivo de integrar em um sistema único de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aqueles trabalhadores das minas de carvão. Depois, rumo a um universo maior de inclusão, foi estendido o benefício aos trabalhadores agrícolas, artesãos, aprendizes e mão-de-obra temporária. Os resultados foram consideráveis. Em 1885, cerca de 4,6 milhões de trabalhadores tinham garantido a cobertura integral de seguro-saúde, ou seja, 10% da população alemã naquele ano. Em 1910, esse número saltou para 21,5% da população, cerca de 12 milhões de pessoas (Braga, 1999:201).

O sistema de proteção social se ampliou em 1884 quando foi instituída a Lei de Seguro-Acidente, atendendo ao mesmo universo de indivíduos. Em 1889, também foi institucionalizada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez. Essas três leis de proteção social funcionavam desarticuladamente até então. Somente em 1911 foram integradas na Lei de Consolidação de Seguro. Enfim, só restava então um dos pilares da seguridade social, o seguro-desemprego. Em 1926 essa lacuna foi preenchida.

Um aspecto particular no caso do sistema social alemão, principalmente porque ele vai ser útil em termos comparativos quando o caso brasileiro for analisado, é que todas essas ações e mudanças institucionais, que levaram a Alemanha de Bismarck a constituir políticas de segurança social, estavam entrelaçadas com os objetivos de desenvolvimento de um “projeto de industrialização nacional-militarista”, nos termos utilizados por Braga (1999).

Conforme esse argumento, pode-se dizer que o sistema de proteção social constituído na Alemanha não era nada mais que o resultado do desenvolvimento das modernas estruturas de produção capitalista, que exigiam, diante das pressões sociais, salvaguardas para os participantes desse processo, principalmente para cooptar e integrar a classe trabalhadora dentro do projeto nacionalista, “cooperando”, sobretudo, com o complexo militar-industrial.

O caso alemão é emblemático quando se trata de um desenvolvimento capitalista com fortes características de ampliação do poder militar e político na Europa.

Entretanto, foram necessários fortalecer a coesão dos grupos dominantes da Alemanha e o arrefecimento dos conflitos com as classes subalternas. Os serviços sociais, certamente, atendiam as aspirações de alcançar um certo nível de solidariedade nacional aos desígnios imperialistas da Alemanha, sobretudo na transição do século XIX para o XX. O “êxito capitalista tornou-se, no caso alemão, indissociável da guerra no contexto ‘mundial’ europeu. Guerra e capitalismo estimularam-se mutuamente, formando um todo em que não se podia distinguir o que determinava o quê” (Braga, 1999:203).

Prosseguindo com os objetivos de observar melhor o surgimento e contextos históricos da formação dos Estados de bem-estar em sociedades modernas, percebe-se que antes da II Guerra Mundial poucos países reuniram condições suficientes que pudessem caracterizar o surgimento de um Estado de bem-estar, consoante com a definição apresentada no início dessa seção. Conforme foi visto, uma das primeiras sociedades a adotar um modelo próximo daquele comentado acima foi a Alemanha.

Outra experiência que merece ser comentada foi a dos EUA após a Grande Depressão de 1929. O que ficou conhecido como New Deal no governo de Franklin Roosevelt (1933-45), não passou apenas de um conjunto de medidas de políticas econômicas e sociais na tentativa de salvar os EUA de sua maior crise econômica da história. Entre as diversas medidas, destacam-se, portanto: criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; criação de um sistema de seguro-desemprego; e fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência.

Como a história demonstrou, o New Deal não foi suficiente para promover o retorno da economia norte-americana ao seu estado de pleno emprego verificado nos anos gloriosos do último quartil do século XIX e início do século XX, quando chega ao apogeu o *modern capitalism* (Teixeira, 1999). Somente a II Guerra Mundial, como ficou constatado na literatura econômica, tiraria a economia dos EUA da situação de estagnação. Portanto, a

guerra permitiu aos Estados Unidos superar o quadro recessivo em que ainda se encontrava ao final da década de 1930 (...) apesar de todos os esforços da administração Roosevelt (1933-1945), com o New Deal, o fato é que, em 1940, a recuperação não era total; ainda havia oito milhões de desempregados no país, o que equivalia a 15% de sua força de trabalho.<sup>2</sup>

(Teixeira, 1999:178)

Até os dias atuais, a estrutura de proteção social norte-americana não superou o quadro característico dos anos 1930, ou seja, de um Estado com poucas atribuições institucionais quando diz respeito às políticas de bem-estar social. Con-

forme Mishra (1996:364), apesar das reformas realizadas no período pós-II Guerra Mundial, os EUA “pouco fizeram para expandir e institucionalizar programas universais iniciados na década de 1930”, por iniciativa, como foi visto, do New Deal. É interessante notar que, em diversos aspectos, “os EUA eram e continuam a ser um Estado-providência ‘pré-moderno’ na medida em que nunca abraçaram a idéia de uma proteção social global baseada na solidariedade e cidadania sociais”.

De qualquer forma, a experiência do New Deal juntamente com a construção de sistemas de bem-estar na Europa, antes mesmo da II Guerra Mundial, já refletiam movimentos que se destacavam por causa da ameaça evocada pela experiência soviética, nas décadas seguintes à Revolução de Outubro e pelo crescente poder dos movimentos das classes operárias, tanto na própria Europa quanto nos EUA (Negri e Hardt, 2004:195).

### 3. As experiências do pós-II Guerra Mundial

Conforme já foi apontado, somente no período pós-II Guerra Mundial é que se pode falar com mais propriedade sobre as experiências de Estado de bem-estar. A literatura se amplia e se diversifica do ponto de vista explicativo. Existem muitas correntes interpretativas desse processo de constituição de estruturas de seguridade social, sobretudo das experiências ocorridas na Europa.

Constata-se na literatura um certo consenso entre alguns estudiosos de que o Estado de bem-estar social só constituiu-se plenamente no pós-II Guerra Mundial. Todavia, reconhece-se, também, que essas estruturas assumiram diferentes arcabouços institucionais, em razão das distintas realidades nacionais. De acordo com Mishra (1996), podem-se identificar alguns traços distintivos das diversas experiências constitutivas do sistema de seguridade social. Pelo menos três são tratados por este autor: o modelo do mercado ou *laissez-faire*, o socialdemocrata e o modelo baseado em um grande apoio em termos de extensão de benefícios e intervenção do Estado.

---

<sup>2</sup> Os números dos efeitos da II Guerra Mundial sobre a atividade econômica dos EUA são surpreendentes: “as exportações elevaram-se de US\$ 3,1 bilhões em 1939 para US\$ 5,2 bilhões em 1941; o gasto público passou de US\$ 6 bilhões em 1940 para US\$ 17 bilhões em 1941; a recordação da I Guerra Mundial, ainda muito viva na lembrança de todos, fez com que se antecipassem os gastos de consumo; e o efeito multiplicador do aumento da demanda agregada elevou o PNB de US\$ 90 bilhões em 1939 para US\$ 124 bilhões em 1941” (Teixeira, 1999:178). Com a entrada dos EUA na guerra, a economia passou a operar em “pleno vapor”, ou melhor, no pleno emprego.



No primeiro modelo (*laissez-faire*), o papel do Estado restringiu-se, no geral, ao fornecimento de benefícios mínimos, direcionado quase que exclusivamente aos indivíduos ou famílias de rendimento muito baixo. Nesse modelo pode-se incluir o exemplo de seguridade social dos EUA.

No segundo modelo (socialdemocrata), o Estado de bem-estar social foi instituído para fornecer serviços universais e gerais baseados, segundo Mishra (1996:366), “na noção de solidariedade e cidadania sociais”. Os países que apresentaram características nesse sentido foram os escandinavos, principalmente a Suécia e a Dinamarca. Esses países desenvolveram também, por outro lado, uma visão mais empresarial, enfatizando a igualdade e segurança social, “relacionados com acordos coletivos centralizados e as fortes políticas intervencionistas no mercado de trabalho”.

Na terceira modalidade de Estado de bem-estar social, encontra-se a Alemanha, por construir um sistema com fortes características de compromisso estatal. A seguridade social neste modelo tem uma preocupação muito mais elevada com a segurança do indivíduo ou a família e a estabilidade, do que com a promoção da igualdade econômica e social entre os cidadãos.

Mishra (1996:365-367) destaca outra experiência que, devido às suas particularidades, não se encaixa em nenhum dos três modelos anteriormente apresentados. Trata-se do caso japonês. A característica central de seu sistema de seguridade social é sua hibridez. Coexistem características do modelo *laissez-faire* com aquele em que o Estado tem um papel preponderante na formulação e execução de políticas de bem-estar. Outro fator distintivo consiste na característica da manutenção do pleno emprego que apresenta taxas reduzidas devido a um sistema misto de “emprego para o resto da vida” assegurado por um mercado dual de trabalho, com uma fração considerável da mão-de-obra utilizada em pequenas firmas com salários baixos e reduzidos benefícios. Além disso, conta também a baixa participação da força de trabalho feminina no mercado de trabalho até anos recentes. Por último, no Japão o sistema de seguridade social é marcadamente dependente de sistemas previdenciários relacionados à manutenção do emprego, principalmente na área de alojamento e pensões, cuidados médicos, abonos suplementares e licenças familiares.

Para ilustrar o crescimento e instituição dos Estados de bem-estar social, os dados da tabela 1 mostram, entre outros aspectos, como a Alemanha Ocidental dos anos 1960 apresentava os maiores gastos sociais em relação ao PNB (17,1%) e uma das menores taxas de desemprego (0,8%) entre os países destacados. No outro extremo, encontra-se o Japão, com a menor taxa de dispêndio social com relação ao PNB (7,6%) e um dos menores percentuais de receitas tributárias (18%). Isso se explica pelas características já apontadas do sistema japonês. Em resumo, o quadro revela a existência de consideráveis diferenças entre as políticas de segurança social entre os países listados no período pós-1960.

No caso da Alemanha, foi de fundamental importância a combinação de políticas de pleno emprego e estratégia de seguridade social de cunho universal nesse período. É importante considerar ser este um país com uma das economias mais competitivas e bem-sucedidas do mundo. Por causa dessas características a economia alemã e seu projeto de desenvolvimento passaram a ser denominados “capitalismo produtivista e socialmente abrangente” (Braga, 1999:212). Esta categorização reúne os seguintes princípios: competição administrável, ou seja, “rédeas curtas” para o funcionamento dos mercados e a concorrência intercapitalista, objetivando, assim, tentar evitar conflitos mais profundos entre classes sociais que possam promover maiores efeitos deletérios sobre o sistema econômico e social; um papel apropriado para a intervenção estatal; política de estabilização e medidas anticíclicas; ética e política contra o *laissez-faire*.

Um aspecto importante que pode explicar as diferenciações na constituição dos Estados de bem-estar social dos países destacados na tabela 1 reside nas várias concepções “políticas e ideológicas” sobre a participação estatal e as políticas de seguridade social. Evidentemente, esse processo dependia de como a economia política interna em cada nação encontrava-se com respeito a essa discussão.<sup>3</sup> Entretanto, o sistema capitalista passou por profundas mudanças a partir da década de 1970, quando o poder ideológico do *laissez-faire* tornou-se hegemônico e passou a orientar o comportamento político, principalmente daqueles que conduziam as políticas estatais (Mishra, 1996:368).

Tabela 1  
Desemprego, tributação e gastos sociais nos anos 1960

| País               | Desemprego (%) | Taxa de receitas (% PNB) | Gastos sociais (% PNB) |
|--------------------|----------------|--------------------------|------------------------|
| Austrália          | 1,9            | 23                       | 9,5                    |
| Canadá             | 4,8            | 25                       | 11,2                   |
| França             | 1,5            | 35                       | 14,4                   |
| Alemanha Ocidental | 0,8            | 32                       | 17,1                   |

<sup>3</sup> “Independentemente da sua compleição política, muitos Estados-previdência têm abandonado o pleno emprego como objetivo nacional, reduziram os níveis de tributação, em especial sobre as empresas e os detentores de elevados rendimentos, controlaram os gastos sociais e privatizaram partes da segurança social” (Mishra, 1996:364).

|             |     |    |      |
|-------------|-----|----|------|
| Japão       | 1,3 | 18 | 7,6  |
| Suécia      | 1,6 | 35 | 15,6 |
| Reino Unido | 1,5 | 31 | 12,4 |
| EUA         | 5,0 | 26 | 9,9  |

Fonte: Mishra, 1996:367.

Concorda-se em parte com a tese apresentada pelo autor. A forma como se forjaram ou se institucionalizaram os Estados de bem-estar em diversas realidades não pode ser explicada apenas por aspectos “ideológicos e políticos”. Considera-se essa explicação muito simplista e superficial por não dar conta dos fenômenos concretos da realidade social, onde o conflito capital/trabalho é o ponto de partida para o entendimento da formação de complexas estruturas estatais. O surgimento do *welfare state* em alguns países e em outros não pode ser explicado a partir desse prisma. A seguir, o trabalho tenta explorar este argumento procurando entender melhor as alternativas explicativas da criação de estruturas estatais de proteção social.

#### 4. Conflitos, luta de classes e *welfare state*

Nesta seção o artigo se apoiará, entre outros, nos argumentos interpretativos de Navarro (1993), por considerar sua análise a mais próxima daquela que vislumbramos desenvolver posteriormente. O desenvolvimento desse autor proporciona a possibilidade de construir diferenciações importantes diante daquilo que até o presente momento apresentamos e analisamos.

Em princípio, existem duas outras concepções que balizam os estudos sobre a formação desses Estados. Uma delas procura estudar por dentro do Estado as razões da construção de um sistema de proteção social. A outra, centra no processo de produção a reflexão sobre os elementos constitutivos do *welfare state*. Dificilmente essas duas correntes assumem um ponto pacífico, como destaca Navarro (1993).

A escola de Frankfurt pode ser mencionada como uma das importantes correntes do pensamento social que se preocupou, também, ao longo do período pós-guerra, em desenvolver reflexões e estudos sobre a compreensão dos aspectos políticos, sociais e, podemos dizer, econômicos, da formação do Estado e das experiências de *welfare state*. Para essa escola, conforme Navarro (1993), as políticas adotadas de seguridade social no pós-II Guerra Mundial serviram para fortalecer as estruturas de acumulação capitalistas, integrando as classes trabalhadoras à sua or-

dem. O mecanismo central dessa integração foi o consenso que se traduziu num contrato social em que tanto o capital quanto o trabalho cooperavam mutuamente.<sup>4</sup> Assim, o Estado de bem-estar seria uma criação da classe capitalista para legitimar seus interesses e, geralmente, as reformas não passariam de instrumentos com objetivos de reforçar o *status quo* e perpetuar a dominação sobre a classe trabalhadora.

Um dos autores mencionados por Navarro (1993), Adam Przeworski,<sup>5</sup> defende a tese de que o processo de lutas por reformas implicaria apenas melhorar os mecanismos de funcionamento do capitalismo, não se constituindo em lutas pró-socialismo. A concessão de direitos econômicos, sociais e políticos seria uma forma de os representantes do capital buscarem apoio das forças opostas, evitando, com isso, que insurgissem processos de grandes rupturas. Assim, as mudanças ou reformas eram interpretadas como movimentos que partiam dos interesses dos capitalistas com o objetivo de integrar os trabalhadores às relações de produção.

Noutra perspectiva, encontra-se uma tese defendida por Burawoy.<sup>6</sup> Conforme Navarro (1993), esse autor atribui grande importância ao local de trabalho como o espaço de construção dos pactos sociais. Defende a tese de que é nesse ambiente que os trabalhadores, em confronto direto com a classe capitalista, lutam pelos seus interesses imediatos e fundamentais (Wright, 1981). Nesse processo, a classe capitalista realiza concessões com o objetivo de legitimar sua hegemonia e assegurar o controle sobre o processo produtivo. Portanto, o *chão de fábrica* seria o espaço onde as reformas emergiriam, contribuindo, desta feita, para assegurar a reprodução capitalista e a continuidade do processo de exploração.

Em síntese, as duas correntes diferem exatamente sobre o ambiente e objeto de análise, principalmente de onde partem as pressões que vão resultar nas reformas com o intuito de reforçar as estruturas e legitimar a ordem capitalista. “Para os autores que centram sua análise no Estado, as reformas no nível estatal tendem a fortalecer as relações capitalistas, enquanto para aqueles que analisam o processo de produção são reformas no processo produtivo que tendem a fortalecer essas relações” (Navarro, 1993:158). Então, o debate centra-se entre a produção ou o Estado de bem-estar, ou se-

<sup>4</sup> Vale salientar que o termo cooperação aqui empregado não deve ser entendido como um processo harmônico de congruência de interesses. Pelo contrário, a cooperação também pode ocorrer num ambiente conflituoso, onde ambas as partes ou setores que estão participando do processo estão procurando lutar pelos seus interesses particulares, sem necessariamente estarem concordando diretamente sobre situações que são naturalmente contraditórias.

<sup>5</sup> Basicamente, Navarro resenha os textos: Class, production and politics: a reply and to Burawoy, *Socialist Review*, v. 89, 1989; Material bases of consent: politics and economics in a hegemonic system, *Political Power and Social Theory*, v. 1; e *Capitalism and social democracy*, Cambridge University Press, 1985.

<sup>6</sup> Deste autor o texto de referência é Marxism without micro foundations, *Socialist Review*, v. 89, 1989.

ja, no ambiente de onde partem os pactos e consensos que permitem a continuidade do sistema.

Entretanto, existe um paradoxo entre essas duas concepções (Navarro, 1993). Se se sustenta que é no processo produtivo que se constroem os consensos, então por que alguns Estados nacionais alocam cerca de 40% do PNB em investimentos em programas de bem-estar para legitimar o capitalismo?<sup>7</sup> Navarro (1993) não arrisca entrar nesse debate, apenas dá continuidade à sua resenha introduzindo outra posição teórica influente para o entendimento dos elementos constitutivos do *welfare state*.

Essa outra corrente trata-se dos regulacionistas. Um dos intelectuais de destaque nessa perspectiva teórica é Aglietta.<sup>8</sup> Este, entretanto, retoma alguns elementos da tese da *crise fiscal* de O'Connor (1977). O cerne da questão em Aglietta está na explicação de que o surgimento do Estado de bem-estar deve-se à tomada de consciência da classe capitalista quando esta percebe que a produção em massa, engendrada pelas técnicas de produção fordista, requer o consumo massivo. Em outro trabalho, Aglietta trabalha com a mesma perspectiva quando tenta categorizar o regime fordista de produção: o fordismo é “o regime de acumulação intensiva, em que a classe capitalista intenta administrar a reprodução global da força de trabalho assalariada através de relações de produção mercantis, sob as quais os trabalhadores assalariados adquirem seus meios de consumo” (Aglietta, 1976:94, conforme Teixeira, 1998:55).

Assim, o Estado de bem-estar teria sua razão de ser na argumentação do princípio de que a classe capitalista, ao perceber as necessidades de expansão do consumo em decorrência da produção em massa, estabeleceu uma série de acordos e acertos institucionais que foram necessários para a continuidade do processo de produção e acumulação. Essa série de acordos e acertos é o que ficou conhecida como *contrato social fordista*.<sup>9</sup> A classe capitalista, portanto, tinha suas razões em apoiar a ampliação dos benefícios sociais porque, de um lado, rebaixava os custos com o emprego de trabalhadores assalariados e, por outro, a classe trabalhadora cooperava com a produção capitalista e tinha acesso aos benefícios do consumo e dos serviços sociais oferecidos pelo Estado.

Para os regulacionistas essa situação persistiu até fins da década de 1970, quando o contrato social fordista foi rompido pela mesma classe que o instituiu, os capitalistas.

<sup>7</sup> Questão central para a corrente estatista e para Przeworski.

<sup>8</sup> A obra deste autor a que Navarro vai fazer referência é *A theory of capitalism regulation*, New Left Books, 1979.

Supostamente, a visão de futuro dessa classe foi a responsável pelo estabelecimento do Estado do bem-estar e do crescimento do consumo privado a que este deu origem. O fim do fordismo na passagem dos anos 1970 é percebido [pelos regulacionistas] como resultado de seu êxito.

(Navarro, 1993:160)

Os elementos teóricos que O'Connor (1977) utiliza para desenvolver sua tese sobre a crise fiscal são utilizados para explicar que o crescimento do consumo de massa no apogeu do período fordista exigia do Estado a oferta crescente de serviços coletivos. Essa pressão tinha por consequência o crescimento das necessidades de maior arrecadação estatal, prejudicando as atividades produtivas, e aumento dos déficits públicos, com os conhecidos efeitos inflacionários, que também tinham fortes rebatimentos nas atividades empresariais e sobre os salários.

Em síntese, todas as três perspectivas teóricas analisadas anteriormente que tentam explicar o surgimento do Estado de bem-estar partem do pressuposto de que a classe capitalista foi responsável pelas ações em prol da construção institucional que deu origem ao sistema de proteção social. Isto porque beneficiava tanto o processo de acumulação fordista, quanto cooptava os trabalhadores a cooperarem com o sistema produtivo. Ao mesmo tempo, as classes trabalhadoras ascendiam em termos de vida material e os capitalistas melhoravam seu bem-estar.

O que importa para o objetivo deste artigo é a tese defendida por Navarro (1993:161) de que todas essas perspectivas anulam “a classe trabalhadora como agente impulsionador da transformação do capitalismo”. É como se a classe trabalhadora fosse um agente passivo em algumas importantes transformações nas estruturas do

<sup>9</sup> Interessante notar que Navarro (1993) utiliza essa interpretação e introduz a perspectiva da benevolência para com a classe trabalhadora de um dos mais influentes industriais do início do século XX, Henri Ford. Para ele, existe um tratamento equivocado de que Ford demonstrava uma grande visão de futuro e que compreendia que aumentos dos salários e do bem-estar do trabalhador seriam aspectos cruciais para a acumulação de bem-estar da classe capitalista. Por isso, então, sua política de salários de melhorar a remuneração dos trabalhadores para que os mesmos pudessem comprar aquilo que produziam: os automóveis. Essa perspectiva, entretanto, equivoca-se porque parece sempre que os benefícios partem das classes empresariais, como se elas fossem as benfeitoras da sociedade. Como se verá adiante, os benefícios vêm por motivos bem diferentes. O que marca as conquistas trabalhadoras é o conflito, a luta de classes. Dependendo de como se encontram as condições políticas, sociais e econômicas conjunturais do sistema capitalista, e o grau de consciência da classe dos trabalhadores, estes podem lutar por interesses imediatos (defesa de interesses no seio das estruturas sociais) ou fundamentais (questionar a estrutura das relações sociais de produção). A esse respeito ver o trabalho seminal de Wright (1981), principalmente o segundo capítulo. Uma crítica também ao mito de Henri Ford e suas reais razões políticas pode ser encontrada num artigo de Clarke (1991).

sistema. Apenas cooptada e servilmente condescendente com os rumos traçados pelos capitalistas.

Dessa forma, o Estado de bem-estar — um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas — é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel.

Contra todas essas perspectivas, Navarro (1993:162) defende, portanto, a tese de que as reformas e mudanças institucionais rumo à criação do Estado de bem-estar resultaram do intenso confronto entre classes sociais, com grande destaque para as lutas da classe operária. Conflitos que tiveram rebatimentos na transfiguração do Estado, nas formas de produção e nos comportamentos político, social e civil da sociedade. “Assim, a forma pela qual se estabeleceu e se administrou a seguridade social (e o Estado de bem-estar) nos distintos países dependeu da correlação de forças das classes.” Portanto, essa argumentação corrobora com as nossas inquietações sobre as perspectivas, apontadas anteriormente, que tentam dar conta da explicação sobre o surgimento do *welfare state*.

Navarro (1993), portanto, interpreta de maneira distinta da análise descrita sobre as tipologias do *welfare state* a forma que assumiram os sistemas de seguridade social em realidades sociais diversas antes das I e II Guerras Mundiais. Na Alemanha, Áustria, França e Itália, por exemplo, o Estado de bem-estar surge como resultado das alianças entre uma classe capitalista, débil e incapaz de promover grandes rupturas com a ordem feudal, com a aristocracia, que, juntas, tentaram impedir o avanço das forças operárias. A maneira como foram instituídos os sistemas de seguridade social nesses países seguiu o modelo definido pelo autor como *corporativo*, em que foi preciso dividir a classe trabalhadora, outorgando-lhe benefícios sociais. Todavia, as lutas e reivindicações da classe trabalhadora não permitiram o processo divisionista por trás das reformas burguesas, ao mesmo tempo em que exigiam um sistema de proteção social mais amplo.

Em países como EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, onde as alianças envolvendo a burguesia e a aristocracia eram, de certa forma, frágeis, a classe burguesa reagiu de forma bem diferente às pressões dos trabalhadores. Nesses países, o sistema de seguridade social e os benefícios sociais foram confiados aos mercados e ao Estado, sob o jugo capitalista, cabendo apenas diferenciar aqueles “‘merecedores’ dos ‘não-merecedores’ dos benefícios sociais” (Navarro, 1993:193).

No período pós-II Guerra Mundial, como já foi apontado, é que se pode perceber melhor a formação dos Estados de bem-estar social. Trata-se, para Navarro (1993), de um período onde a classe trabalhadora teve uma forte participação em termos de luta social. Para ele, os trabalhadores tiveram um papel importante como

agentes da mudança nesse período. A tabela 2 ilustra de forma mais ampla o crescimento dos gastos com seguridade social em diferentes países no período destacado.

Como os dados revelam, no período 1965-70 os gastos com seguridade social eram bastante elevados em muitos dos países capitalistas desenvolvidos. Esses gastos já vinham aumentando antes mesmo da década de 1960. Conforme Navarro (1993), esse aspecto é importante porque ressalta a perspectiva de que antes mesmo de se acirrar os conflitos que vão desencadear vários movimentos políticos na Europa, o Estado de bem-estar já estava de certa forma consolidado. Esta constatação refuta as teses de que os sistemas de seguridade social foram constituídos apenas como legitimadores da ordem capitalista<sup>10</sup> ou criados para controlar a classe trabalhadora insurgente.<sup>11</sup>

| Tabela 2  |         |         |               |
|---|---------|---------|---------------|
| Crescimento anual com gastos em seguridade social (%) |         |         |               |
| Países  | 1965-70 | 1970-75 | 1975-81       |
| Austrália   | 5,3     | 15,6    | 2,8           |
| Áustria   | 6,4     | 5,8     | 4,6           |
| Bélgica   | 9,1     | 10,5    | 5,1 (1975-80) |
| Canadá  | 11,5    | 12,9    | 3,3           |
| Dinamarca   | 9,0     | 6,6     | 4,5           |
| Finlândia   | 10,7    | 9,5     | 5,5           |
| França  | 5,0     | 6,6     | 7,4           |
| Alemanha  | 5,5     | 8,6     | 2,0           |
| Itália  | 8,2     | 6,5     | 3,9           |
| Japão   | 10,4    | 12,3    | 8,6           |
| Holanda   | 11,6    | 8,3     | 4,5           |
| Noruega   | 15,3    | 8,0     | 6,2           |
| Suécia  | 10,2    | 9,6     | 4,4           |
| Suíça   | 8,9     | 10,4    | 2,7 (1975-80) |
| Grã-Bretanha  | 5,3     | 6,3     | 3,9           |
| EUA   | 9,3     | 9,9     | 3,7           |

<sup>10</sup> Mishra (1996:371-372) também compartilha desse argumento quando diz: “Pode-se argumentar que a aceitação bipartidária de pleno emprego e segurança social teve muito a ver com os problemas de legitimação do capitalismo *laissez-faire* vistos no contexto da militância operária e da alternativa socialista. (...) Estado-previdência do pós-II Guerra Mundial foi, em não pequena escala, a resposta do capitalismo a esses problemas de legitimação”.



|       |     |     |     |
|-------|-----|-----|-----|
| Média | 9,4 | 9,2 | 4,6 |
|-------|-----|-----|-----|

Fonte: Navarro, 1993:170.

Chama a atenção, por fim, a redução pela metade da média dos gastos com seguridade social em fins da década de 1970. É ponto pacífico a consideração dos avanços das correntes teóricas liberais e conservadoras, com críticas contundentes às correntes teóricas que defendiam a presença mais abrangente do Estado em diversos espaços da sociedade e economia e um discurso ideológico contra as estruturas de seguridade social. Diante da grave crise econômica dos anos 1970, onde a estagnação e a inflação se agravavam, as correntes liberais passaram a acusar o Estado como o grande vilão da Depressão. Em síntese, a tese dos conservadores era de que a crise do *welfare state* levava à crise econômica.

Insurge, novamente, a crença de que os mercados funcionando livremente, com participação estatal resumida à garantia da ordem (assegurar a propriedade privada) e da justiça (aplicar sanções e punir os que desrespeitassem a ordem burguesa), proporcionariam o *ótimo paretiano*. As técnicas de planejamento estatais eram muito menos eficientes que o funcionamento dos mercados livres. Por sua vez, estes eram mais ágeis na alocação dos recursos econômicos e eficientes em seu uso produtivo, proporcionando, assim, o aumento de bem-estar da sociedade. O Estado de bem-estar, então, já não mais seria necessário se os mercados proporcionam, com muito mais velocidade e baixo custo, os elementos essenciais da elevação do bem-estar pelo consumo.

Interessante notar que os mercados, a partir de meados da década de 1970, passaram a ser a solução de vários problemas da sociedade. Para corrigir as externalidades negativas e as distorções provocadas no sistema de preços, por causa da maior presença econômica do Estado, o discurso conservador advoga a transferência para o setor privado das atividades que podem e devem ser controladas pelo mercado. Privatização (vendas de empresas estatais) e descentralização (execução dos serviços sociais essenciais, como saúde, educação, pesquisa científica etc.) passaram a figurar com muito mais frequência na literatura que trata da reforma do Estado.

<sup>11</sup> O movimento *coletivista* que Polanyi trabalha como categoria para explicar a reação da sociedade contra os efeitos negativos provocados pelos livres mercados contribui para dar maior credibilidade à interpretação de que os Estados de bem-estar surgiram como uma necessidade de contrabalançar esses efeitos. Assim, o autor menciona: “a grande variedade de formas nas quais surgiu o movimento ‘coletivista’ não foi devida a qualquer preferência pelo socialismo ou pelo nacionalismo por parte dos interesses envolvidos, mas deveu-se exclusivamente ao alcance mais amplo dos interesses sociais vitais pela expansão do mecanismo de mercado” (Polanyi, 2000:177).

Becker (1964, segundo Boyer, 1996:120), por exemplo, aponta que a escola de Chicago, reduto intelectual ultraliberal e conservador, expandiu os conceitos de racionalidade, equilíbrio e mercado para uma gama diversa de atividades e áreas sociais: “o mercado para o casamento; a economia do crime; a procura e oferta de justiça; o mercado de donativos para as igrejas ou crenças na vida eterna”. Boyer (1996) salienta que a escola de Chicago levou a sério o prognóstico de Marx e dos institucionalistas americanos, como Veblen, de que no capitalismo tudo se torna uma mercadoria (respeito social, amor, promessa da vida eterna, influência política etc.).

No âmbito político, o neoliberalismo e a ideologia contrária ao *welfare state* ganharam maior dimensão com a chegada ao poder de Ronald Reagan, nos EUA, e Margaret Thatcher, na Inglaterra, na passagem da década de 1970 para 1980.<sup>12</sup> “O assalto neoconservador ao Estado-providência é um ato muito político e ideológico” (Mishra, 1996:359). A lógica seria, então, privatizar, entregar às forças de mercado o sistema de proteção social, reduzindo o papel do Estado, em última instância, ao de fornecedor de um sistema de previdência residual para os mais pobres da sociedade. Isso trouxe amplas possibilidades de expansão dos mercados para a realização de lucros capitalistas.<sup>13</sup>

Portanto, os governos neoliberais de Reagan e Thatcher arbitravam em nome das frações de classe capitalistas e contra os trabalhadores e seus benefícios alcançados, conforme dito por Navarro (1993), anteriormente, “à custa de sangue, suor e lágrimas”. Meszáros (2004:53) evidencia as razões da ofensiva neoconservadora inglesa nos anos 1980, sendo válido explorar o longo trecho a seguir para se ter dimensão da lógica política e ideológica que balizou as mudanças rumo à desestruturação das lutas operárias e o uso do Estado para os desígnios do fortalecimento da classe capitalista.

O papel do governo britânico na greve dos mineiros de 1984 oferece um exemplo muito claro de como o Estado pode interferir a favor do capital. Contrariamente às regras elementares da boa prática nos negócios elogiadas pelo ex-presidente da General Motors, o Estado capitalista na Grã-Bretanha planejou sua ação antitrabalhista na forma de uma “acumulação cuidadosamente contro-

<sup>12</sup> Para Meszáros (2004:15), o surgimento do consenso neoliberal é anterior à vitória dos conservadores. As primeiras medidas monetaristas ortodoxas, impostas na Grã-Bretanha, foram tomadas por uma das maiores autoridades econômicas do “velho trabalhismo”, Denis Healey, sob o faz-de-conta do governo de esquerda do primeiro-ministro Harold Wilson. Portanto, muito anterior ao governo do Partido Conservador britânico da dama de ferro Margaret Thatcher.

<sup>13</sup> “Basicamente, significa diminuir o setor estatal de previdência a fim de aliviar o fardo fiscal e baixar os subsídios sociais; abandonar subsídios e serviços destinados a uma população necessitada; encorajar os subsídios fornecidos pelo setor privado ou pelo empregador; e introduzir mais competição no fornecimento da previdência social, através da privatização e da atividade lucrativa” (Mishra, 1996:363).

lada e coordenada de estoques excessivos” com o objetivo mal disfarçado de provocar e levar os mineiros a uma greve em que — dado o total de recursos à disposição do Estado — eles nunca poderiam vencer (...) as autoridades do Estado, com total cooperação do Judiciário, também intervieram de todas as formas na disputa, negando aos grevistas suas legítimas reivindicações e privando o Sindicato Nacional de Mineiros de todos seus recursos. Além disso, o Estado gastou quantias maciças durante todo o ano que durou a luta — algo estimado em torno de 5 ou 6 bilhões de libras esterlinas [de 20 anos atrás] — para derrotar a greve. E, o que talvez seja o mais importante, ao mobilizar as forças do capital internacional bem como as ligações internacionais do Estado britânico (inclusive sua capacidade de assegurar o fornecimento de carvão à Polônia), a confrontação foi organizada de forma a pôr um fim ao “sindicalismo intransigente” em geral, e não simplesmente a uma disputa industrial particular. Chamar os mineiros de “inimigo interno” e vangloriar-se de “despedi-los” atendeu ao objetivo de intimidação ao sindicalismo radical e geral, sempre que aparecesse com reivindicações não-integráveis.

As administrações Reagan e Thatcher, portanto, expressaram o que pode ser considerado conservador em matéria política e no âmbito das decisões econômicas. Representaram a força reacionária da classe capitalista. Quanto à administração Reagan, por exemplo, a estratégia política foi de um ataque brutal ao Estado de bem-estar americano, mesmo este tendo características muito diferentes das experiências europeias, como foi visto anteriormente. Navarro (1993:192) chega a admitir que o volumoso déficit fiscal gerado na administração de Reagan tratou-se de uma estratégia deliberada de enfraquecer o Estado de bem-estar, que, para este autor, teve, em parte, relativo êxito.

O disciplinamento do movimento operário durante os anos 1980 atingiu um nível sem precedentes. O número de greves foi o mais baixo em 20 anos. A resposta de Reagan foi um claro sinal aos empresários para que reduzissem os salários e benefícios complementares. O custo do trabalho representava de 5% a 15% dos custos da produção, mas 75% dos esforços da empresa para a redução dos custos concentraram-se na redução dos salários. Na área da atenção sanitária também houve reduções. O corte da cobertura sanitária oferecida pelas empresas explica por que cerca de 90% dos seis milhões de novos trabalhadores carece de seguro médico. A capacidade aquisitiva da maioria da população reduziu-se tanto no Reino Unido como nos EUA.

A Suécia, país tradicionalmente referido quando o assunto é Estado de bem-estar social, tem diminuído o apoio a uma forte segurança social com características socialdemocratas, financiada com recursos originários da tributação estatal (ver tabela 1). Uma das razões reside no comprometimento cada vez maior com os princípios de uma economia aberta e liberal. A supressão dos controles de capitais estrangeiros, a partir da década de 1980 e, sobretudo, com a aceitação do monetarista Tratado de Maas-

tricht, tem implicado limitações ao setor público na prática de políticas de bem-estar e aprofundado os problemas já existentes no país (Mishra, 1996).<sup>14</sup>

Quando o governo sueco decidiu aderir à União Européia, o argumento não se relacionou apenas com a questão do acesso de empresas suecas ao grande mercado europeu. Pelo contrário, foi também conveniente apresentar a onda sem precedentes do desemprego e as drásticas reformas da previdência, do sistema fiduciário e as relações industriais como conseqüências inescapáveis da adesão à Europa.

(Boyer e Drache, 1996:33)

Em suma, constata-se que a constituição dos Estados de bem-estar desperta vários tipos de interpretação. Acredita-se que a mais convincente seja aquela que tributa às lutas entre classes sociais o dínamo da constituição dos sistemas de seguridade social, sobretudo quando a classe trabalhadora luta por interesses imediatos e não fundamentais, ou seja, por melhores salários, condições de trabalho mais favoráveis, melhores oportunidades de saúde e educação, moradia digna etc.

Nesse sentido, podemos considerar o Estado expressando as lutas pela hegemonia que são travadas no seio da sociedade. Os grupos de poder procuram encontrar seus espaços e reforçá-los com a construção de uma hegemonia econômica e política nas estruturas estatais. Evidentemente, esses espaços não são eternos e dependem de uma luta constante e intensa contra as forças contrárias.

Se o Estado de bem-estar pode ser compreendido como conseqüência da luta de classes e, certamente, como resultado do fortalecimento da classe trabalhadora, pode-se aceitar a tese de que após a II Guerra Mundial as forças do capital encontraram fortes obstáculos, diante do holocausto e da barbárie da guerra, para imprimir um processo de exploração e acumulação de riqueza de forma mais concentrada e utilizando um Estado tipicamente liberal. Na Europa, por exemplo, foi necessário reconstruir as sociedades abaladas pela guerra com as bases de poder muito fragilizadas. As condições sociais, econômicas e políticas depois da II Guerra Mundial eram extremamente favoráveis para impor certos limites ao funcionamento do capitalismo, sobretudo depois das experiências extremistas do fascismo e nazismo. Além disso, não se deve esquecer que o espectro do comunismo da União Soviética e sua importante participação na II Guerra Mundial contaram muito na promoção de políticas e no desenvolvimento de es-

<sup>14</sup> Sobre o Tratado de Maastricht e suas conseqüências para a economia européia, ver Plihon (1998:134 e segs.)

truturas que estabelecessem ganhos materiais e regimes democráticos às populações sob orientação do mundo anglo-saxão capitalista.

Passados os momentos mais difíceis do pós-II Guerra Mundial, as classes capitalistas se voltam com seus motivos egoístas para a ampliação da sua esfera de poder e do horizonte de realização de lucros. A reestruturação produtivo-tecnológica é uma resposta às implicações da dependência do sistema com relação à classe trabalhadora, e a reestruturação produtiva do Estado de bem-estar significou o desmonte de um dos espaços mais importantes onde a classe trabalhadora podia ter assegurado diversos benefícios, ficando relativamente protegida da exploração capitalista mais intensa e do jogo irracional dos mercados.<sup>15</sup> Não é por outro motivo que a “contra-revolução liberal-conservadora” insurgiu contra as estruturas e os benefícios proporcionados pelo Estado de bem-estar social, na Europa e nos EUA, bem como nas experiências emergentes dos países da periferia capitalista, com destaque para América Latina, onde a dimensão pública dos Estados nacionais se desestruturou de forma dramática (Melo, 1997:200).

##### 5. Lutas sociais e *welfare state* no Brasil: do desenvolvimentismo burocrático ao neoliberalismo reformista e conservador

A partir dessa breve caracterização, *historicização* e apresentação de algumas correntes interpretativas do surgimento do Estado de bem-estar, é possível refletir sobre a experiência brasileira de constituição de um sistema de proteção social.

Dois elementos apresentados nas seções anteriores são de fundamental importância para o desenvolvimento desta parte do trabalho. Primeiro, observando a experiência da Alemanha dos séculos XIX e XX, percebe-se a constituição de um sistema de segurança social que transitou de um modelo que estava atrelado aos desígnios do projeto de industrialização nacional-militarista (com a criação de um número relativamente restrito de benefícios sociais), até chegar, no pós-II Guerra

---

<sup>15</sup> Navarro (1993:164) observa os efeitos benéficos para a classe trabalhadora da constituição do Estado de bem-estar. Ressalta o autor: “Ao se romper a dependência dos benefícios sociais com relação ao mercado, produziu-se a desmercantilização da assistência social, ao que a classe capitalista resistiu fortemente. Esses direitos sociais fortaleceram a classe trabalhadora em sua luta contra a classe capitalista e, mais, lograr esses direitos fortaleceu e ampliou a solidariedade social, contribuindo para a formação da classe trabalhadora. Dessa maneira, o estabelecimento e desenvolvimento do Estado de bem-estar debilitou, mais que fortaleceu, o capitalismo”. Por outro lado, alguns teóricos defendem a tese de que o Estado de bem-estar persiste, sobretudo em alguns países da Europa, pelas fortes relações incrustadas de suas estruturas e benefícios com a própria estrutura da sociedade. Existindo, portanto, uma resistência estrutural contra o desmonte ou redução das políticas e benefícios sociais gerados pelo Estado de bem-estar. Sobre o assunto, ver King (1988).

Mundial, a uma concepção moderna de Estado-providência, num contexto de forte influência socialdemocrata e de um capitalismo produtivista. O segundo aspecto, talvez o mais importante para os propósitos deste artigo, diz respeito à tese de que os Estados de bem-estar se constituíram a partir da luta de classes, tendo a classe trabalhadora um papel ativo na luta contra as consequências do funcionamento do sistema de acumulação.<sup>16</sup>

Avançando um pouco mais com esses dois aspectos e fazendo as mediações necessárias, pode-se dizer que na história brasileira, mesmo considerando suas especificidades, não se constituiu um sistema de seguridade social próximo do modelo que ficou conhecido como *welfare state*. Talvez seja mais coerente considerar que, durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social.<sup>17</sup>

É necessário destacar que a partir de 1930, com a crise do sistema político e econômico oligárquico-exportador e o processo de *industrialização restringida*, grande parte da população brasileira ainda se concentrava nas zonas rurais. Nesses espaços, os grandes conflitos se davam sob o jugo das características dos séculos XVIII e XIX, em um contexto de um sistema social escravagista e semifeudal. Apesar do rápido processo de urbanização, graças à crise do sistema primário-exportador e do desenvolvimento da manufatura, os trabalhadores não reuniam condições concretas e objetivas<sup>18</sup> que fossem responsáveis pelo amadurecimento de lutas e movimentos políticos e engendrassem situações de ruptura contra as condições de exploração e apropriação da riqueza capitalista. Ou seja, as condições não alcançavam um estágio de amadurecimento para a luta operária. Tampouco os primeiros capitalistas no país detinham poder econômico e político. Esse poder ainda se concentrava fortemente nas mãos da oligarquia agrária.

É por essa crise de legitimidade das classes no Brasil na década de 1930, ou crise de hegemonia, que se forma um Estado bastante peculiar. “Um Estado de com-

<sup>16</sup> Esse argumento é também defendido por Hardt e Negri quando afirmam que “a organização de sindicatos em massa, a *construção do Estado de bem-estar social* e o reformismo socialdemocrata resultaram das relações de força que a *massa operária definiu* e da superdeterminação que *ela impôs* ao desenvolvimento capitalista” (2004:433, grifos nossos).

<sup>17</sup> Lamentando o processo avassalador de adoção do ideário neoliberal na Europa e no Brasil, os argumentos de Paulani (2005:177) coincidem com nosso parágrafo anterior, quer dizer, que fomos incapazes de construir um Estado de bem-estar social, e por isso não é um exercício conveniente comparar nosso sistema deficiente de proteção social com o de outros países desenvolvidos. Diz a autora: “(...) para falar só nas diferenças gritantes [de adoção das políticas neoliberais], o desmonte da rede de proteção social construída ao longo dos 30 anos dourados no centro, particularmente na Europa, não foi tão grande assim, nem teve tantos efeitos deletérios quanto a desconstrução, na América Latina, de um Estado de bem-estar social que *mal começava a ser erguido*” (grifos nossos).

promisso, que expressa a ausência de hegemonia de qualquer um dos grupos dominantes e exerce o papel de árbitro entre esses interesses” (Draibe, 1985:22). Entretanto, essa autonomia era relativa, não absoluta. Ela se enraizava numa multiplicidade de interesses e forças políticas de matizes diferentes, mas tinha um sentido social e expressava as relações de poder definidas nos embates políticos (Draibe, 1985:43). Luta política que se travava no contexto interclasse, com a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação.

As camadas mais populares, os trabalhadores fabris, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder de influenciar politicamente esse processo e presenciavam, com certa fraqueza, essa transição que era feita pelo alto. Serviam de massa de manobra dos vários grupos de interesses que iam se estabelecendo na sociedade. A modernização seria, portanto, o reforço das estruturas de subordinação, sob novas formas diante de um quadro de mudanças na estrutura produtiva engendrado pelas pressões e limitações do comércio internacional. O Estado Novo, portanto, não passou de uma ditadura que imprimiu mudanças institucionais importantes, vislumbrando a transformação do país numa economia capitalista moderna.

Ao contrário do que houve em países da Europa, a classe trabalhadora em vez de se fortalecer diante dos avanços das forças produtivas, foi sendo enfraquecida pelo esvaziamento que o próprio Estado getulista promovia, ao incorporar a luta de classe no seio do próprio Estado. A “estatização da luta de classes”, terminologia empregada por Draibe (1985), colocou freios no surgimento dos movimentos contestadores da nova ordem. O objetivo era seguir com a montagem das “bases institu-

---

<sup>18</sup> Quer dizer, baixo grau de urbanização e incipiente desenvolvimento de plantas industriais, condições necessárias, mas não suficientes, para a aglomeração dos operários e o desenvolvimento de sindicatos e partidos políticos. Pode-se, também, especular sobre o alto nível de alienação de grande parte dos trabalhadores devido às profundas transformações que envolviam os aspectos econômicos, sociais e políticos desse período, onde a falta de uma reflexão maior sobre esse processo exigia uma visão mais apurada e abrangente sobre a natureza da história e dinâmica da sociedade brasileira. Esse aspecto é de extrema importância levando-se em consideração que a grande maioria, se não a totalidade, dos trabalhadores brasileiros sequer tinha acesso às escolas em razão da estrutura social herdada do período imperial, conspiratória à educação e desenvolvimento cultural de grande parte dos brasileiros. Esse problema não era uma exclusividade brasileira. Em toda a América Latina, como ainda percebemos, a educação constitui um privilégio restrito às classes mais abastadas, não um direito comum. Sobre esse aspecto, ver o interessante trabalho de Stein e Stein (1977), especialmente a segunda parte do capítulo VI.

cionais necessárias à construção do capitalismo e do Estado nacional e para que ele assumisse a moldura característica” e necessária (Oliveira, 2001:34).

Dessa forma, o Estado foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado — traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. A corporativização dos interesses e a privatização do Estado foram outros elementos que fizeram o pêndulo declinar a favor dos interesses do capital em franca expansão.

Diante desses elementos gerais que constituem a interpretação do surgimento do Estado moderno no Brasil, as políticas de bem-estar não poderiam sofrer a influência da luta de classes. Nesse caso, concorda-se com Oliveira (2001:35), para quem o Estado brasileiro estava

estritamente vinculado à noção de política, tal como no século XVII, a exemplo da fixação do salário mínimo e do estabelecimento de uma política de previdência social não-universal [porque excluía toda a massa populacional trabalhadora da zona rural], por categorias, ambos instrumentos de controle da força de trabalho. Mais ainda: a criação de um sindicalismo oficial, sem nenhuma possibilidade de liberdade e vigiado por uma aparelhada e violenta repressão.

A *periodicização* utilizada por Bielshowsky (2004) do desenvolvimentismo brasileiro distingue três fases do processo: a primeira compreende o período 1930-45 em que o aspecto mais marcante foi o colapso da economia primário-exportadora, notadamente a monocultura do café e o enfraquecimento das oligarquias regionais, simultaneamente a um salto em direção ao fortalecimento da ideologia *industrializante*. Para este artigo, é importante destacar que a análise que o autor faz desse período evidencia uma preocupação fundamental que tomava conta da vontade burguesa que era a formação de espaços de poder e exercício de sua legitimidade como classe, defendendo seus interesses industriais e propondo novas bases institucionais que lhes fossem úteis. Durante os primeiros anos do Estado Novo, o processo de industrialização ocorreu sem um planejamento estratégico, obedecia aos impulsos dos mercados e dirigia-se basicamente para a produção de bens de consumo não-duráveis e semiduráveis. Não obstante esse processo, diríamos anarquista de industrialização, o que ocorria nesse período era o fortalecimento ideológico de que a saída para enfrentar os problemas econômicos do país e alinhá-lo às novas correntes de geração e acumulação de riqueza tinha que ser o desenvolvimento do parque industrial nacional.

Apesar da criação de novas instituições, algumas empresas estatais e o fortalecimento de estruturas corporativas,<sup>19</sup> o desenvolvimentismo como ideologia da “super-



ação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital, só viria a tornar-se hegemônico (*sic*) na segunda metade dos anos 1950” (Bielshowsky, 2004:250). Essa constatação indica que antes disso houve crescente e intenso conflito entre as classes dominantes por espaços hegemônicos, com a burguesia industrial levando vantagem e subordinando aos seus interesses as elites oligárquicas e as classes subalternas que representavam a sociedade brasileira à época. Entretanto, *os sinos não dobravam* da maneira como a burguesia industrial desejava. Foi necessário, pelo menos até meados da década de 1950, contar com o apoio econômico dos excedentes gerados ainda pelo mercado internacional de propriedade das velhas oligarquias.

Importante ressaltar que durante todo esse período foram poucas as instituições criadas com o objetivo de oferecer benefícios sociais. Isso sugere que a luta de classes no país não teve a mesma intensidade e conseqüências conforme verificado nos países de capitalismo avançado. Por outro lado, pode-se dizer também que a força dos grupos hegemônicos foi de tal ordem que exterminou, praticamente em sua origem, os movimentos sociais capazes de construir laços de solidariedade mais amplos e que representassem forças contrárias aos interesses do desenvolvimento do capitalismo nos moldes como ocorreu historicamente no Brasil, altamente concentrador da renda e da riqueza e excludente socialmente. Ademais, a forma como assumiu o conflito de classes no Brasil e a maneira como ele foi sendo resolvido ao longo das décadas que se seguiram pós-1930, foram bastante distintas, cabendo à forte repressão um papel central no arrefecimento dos conflitos sociais. Em síntese, a luta de classes no Brasil foi duramente reprimida tanto pelas velhas oligarquias, no Brasil Império, quanto pela burguesia em formação, na transição para o Estado moderno.<sup>20</sup>

Do ponto de vista da seguridade social, uma das primeiras medidas institucionais foi a Lei Eloy Chaves, de 1923, que criou caixas de aposentadorias e pensões. Draibe (1985:73), com base em estudos realizados por Braga (1978), afirma que o atendimento previdenciário, até início da década de 1930, restringia-se a poucas categorias de trabalhadores e organizava-se por intermédio de acordos de seguro estabelecidos entre empregados e empregadores, no âmbito da empresa privada. A partir de 1930 foi criado um sistema de previdência que se restringia aos institutos de aposentadorias e pensões.

Apesar da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, o sistema de seguridade social esbarrou em vários obstáculos, o que encurtava o poder

<sup>19</sup> Sobre corporativismo ver Draibe (1985), Ianni (1986) e Oliveira (2004).

<sup>20</sup> Ver o clássico da historiografia brasileira, Prado Jr. (1966). Também conferir Chiavenato (1988) e Freitas (2005).

de alcance de tais políticas. Os limites estruturais ao sistema previdenciário brasileiro eram: a concentração dos interesses em torno dos diversos projetos voltados para a industrialização; as fragilidades financeiras do Estado e das empresas, limitando a expansão do sistema para atender as demandas crescentes de serviços assistenciais e previdenciários; e, confirmando a tese defendida neste artigo, a fragilidade do poder de barganha da classe trabalhadora (Braga, 1978:43-44, segundo Draibe, 1985:75).

Dessa forma, as políticas públicas desse período foram bastante efêmeras, significando apenas pacotes de programas desarticulados entre si e objetivando cooptar as classes subalternas e proporcionar-lhes as condições propícias à sua reprodução.<sup>21</sup> As classes trabalhadoras, portanto, estavam impossibilitadas de influenciar na definição da agenda dessas políticas, por causa da repressão estatal e da força do capital em formação.

Durante o governo liberal do presidente Dutra, a história econômica e social não se modificou muito.<sup>22</sup> Pelo contrário, o capitalismo seguiu sua trajetória de formação no Brasil, importando destacar, apenas, a ideologia neoliberal que permeava as políticas de governo, em contraste com a defesa incontestada da presença do Estado na economia do período getulista.<sup>23</sup>

No período que vai do segundo governo Vargas ao golpe militar de 1964, não houve muitos avanços rumo à construção de um sistema de seguridade social. Muito pelo contrário, o fortalecimento do ideário desenvolvimentista eclipsou as tentativas de formulação e implementação de políticas nesse sentido. “Até início dos anos 1960, o debate econômico centrou-se na problemática do desenvolvimento das forças produtivas, deixando-se em plano secundário as questões mais diretamente

<sup>21</sup> “Não se pode desconhecer também o fato de que se as políticas sociais cumpriam um papel na reprodução da força de trabalho: elas o faziam num momento de constituição da própria força de trabalho industrial, o que inegavelmente tendia a reforçar a importância da intervenção e regulação estatal” (Draibe, 1985:77).

<sup>22</sup> “A preservação do aparato institucional e das velhas alianças torna o governo Dutra um momento vazio, interregno à espera de uma definição verdadeira. As prioridades são as de sempre: continuidade da repressão às iniciativas inovadoras, tolhendo, já sob clara influência norte-americana, qualquer processo de democratização mais efetiva” (Oliveira, 2001:35).

<sup>23</sup> Uma polêmica interessante sobre as políticas liberais do governo Dutra e seus efeitos sobre o processo de desenvolvimento industrial, com forte participação do Estado, encontra-se nos trabalhos de Draibe (1985), Ianni (1986) e Bielshowsky (2004). O primeiro deles defende a tese de que no período Dutra não houve um retrocesso das estratégias do liberalismo econômico. O que ocorreu foi simplesmente uma neutralização das forças em movimento do padrão intervencionista estatal. Numa postura mais crítica, tanto Ianni (1986) quanto Bielshowsky (2004) apontam para um forte retrocesso que tinha como objetivo a desestruturação do arcabouço institucional intervencionista do Estado. A propósito da política econômica do governo Dutra, ver o instigante artigo de Bastos (2003).

sociais, como distribuição de renda e da propriedade” (Bielshowsky, 2004:264), tampouco as políticas de benefícios sociais se ampliaram.

Após a morte de Vargas, em 1954, os rumos da economia e da sociedade brasileira foram traçados sob fortes pressões e tensões políticas. A classe trabalhadora se agitava, todavia tinha pouco poder de reivindicação para promover mudanças institucionais importantes e continuava atrelada aos imperativos do Estado burguês. A aliança entre a burguesia e a velha oligarquia se estreitava com o objetivo de avançar no projeto de capitalismo centralizador. A luta das esquerdas no Brasil durante esse período não tinha como prioridade a defesa de um sistema de seguridade social. Resumia-se ao discurso e à luta a favor do antiimperialismo norte-americano e contra a estrutura agrária, marcadamente latifundiária. Na luta contra o imperialismo valia até a defesa da burguesia nacional e da burocracia administrativa e técnica do aparato estatal com relação ao projeto industrializante.

Oliveira (2001) afirma que do suicídio de Vargas até o golpe militar, o país foi marcado por fortes tensões políticas. Não obstante uma aparente tranquilidade em um curto intervalo de tempo (1956-61), os ingredientes desse conflito foram as discussões entre os nacionalistas-desenvolvimentistas e os internacionalistas. Apesar de a classe trabalhadora apoiar muitas vezes o projeto nacional-desenvolvimentista, como já apontado, Oliveira (2001) admite que as duas classes (a burguesia e a oligarquia), aparentemente antagônicas, jamais seriam capazes de abrir espaços para a ampliação do raio de manobra da classe trabalhadora rumo a um projeto de capitalismo mais democrático. Dessa reflexão pode-se inferir que o sistema de seguridade social no Brasil, no contexto e nas características que assumiram a luta de classes e a composição dos blocos hegemônicos, ao contrário das experiências de países europeus no período pós-II Guerra Mundial, não reuniu as condições suficientes para ser constituído.

Com o golpe militar, a luta de classes no país esmaeceu. A burguesia nacionalista que vinha ampliando seus espaços, mas que encontrava obstáculos cada vez maiores devido ao crescimento da presença dos capitais estrangeiros, sobretudo durante o período juscelinista, viu seu projeto de hegemonia fracassar. Mesmo apoiando, em certa medida, o golpismo. O comando do Estado nas mãos dos militares teve também o propósito de rearticular as forças conflitantes do topo e excluir todo e qualquer tipo de oposição além de manter subjugada a classe trabalhadora.

Um dos primeiros passos do regime militar na tentativa de construir um sistema de seguridade social foi remodelando e unificando os aparelhos previdenciários, com destaque para a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Outra política nesse sentido foi a de habitação popular, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em fins da década de 1960. Todavia, o que destoava nesse processo é, de certa maneira, a ausência de bases democráticas para sua construção, não expressando o resultado de uma luta de classes e, como de costume,

instituídas de forma autoritária e arbitrária para atender a certos requisitos estabelecidos pelo projeto industrializante, dessa vez sob a lógica de um capitalismo moderno e integrado, mais do que nunca, às redes de acumulação internacionais.<sup>24</sup>

Apesar do projeto megalomaniaco de Brasil-potência dos militares, financiado com abundante crédito externo, responsável pelo endividamento em divisas estrangeiras, que ampliou as possibilidades de investimentos no país (infra-estrutura, sistema educacional, notadamente as universidades, telecomunicações etc.), o país não dispôs de um sistema de seguridade social de cobertura universal, semelhante aos Estados de bem-estar social europeus, durante todo o período militar. Repete-se a mesma estratégia adotada. Primeiramente, o crescimento e desenvolvimento econômico, depois a *repartição do bolo*. O que restou de benefícios sociais, principalmente em termos de educação e saúde, foi direcionado, em sua maioria, para a demanda das classes médias em consolidação no país. Mais uma vez, grande parte da massa trabalhadora, tanto do campo quanto aquela concentrada nos rincões de pobreza urbanos, ficou excluída.

No início da década de 1980, dois fatos que ocorreram são importantes para o entendimento desta análise: as mudanças na conjuntura econômica internacional, a partir de 1979, com o ajustamento neoliberal conservador desencadeado pelos EUA, que praticaram uma política monetária *contracionista*, elevando suas taxas de juros como estratégia para enfrentar a crise de conversibilidade do dólar mundialmente; e, conseqüentemente, a crise da dívida externa. Esses fatos somados à segunda grande crise do petróleo engendraram desequilíbrios externos profundos sobre os países da América Latina. Após a crise da moratória mexicana em 1982, o Brasil enfrentou problemas sérios de financiamento externo, prejudicando sobremaneira o ajustamento dos desequilíbrios em seu balanço de pagamentos. Os efeitos negativos disso, por

<sup>24</sup> Santos e Ribeiro (1993:129) afirmam que o espectro dessas políticas sociais, praticadas durante meados da década de 1960 e início da década posterior, chegou a se aproximar da política de “Welfare State do Primeiro Mundo à medida que a economia crescia e se aproximava de uma situação de pleno emprego”. Talvez os autores tivessem sido muito otimistas com relação à aproximação das políticas de bem-estar no Brasil às experiências de *welfare state* do Primeiro Mundo. Todavia, o diagnóstico sobre a crise dessas políticas tem o mérito de apontar fatores econômicos, políticos e ideológicos que provocaram uma desarticulação completa do governo no período militar e o enfraquecimento das políticas de inclusão social e expansão do bem-estar. Como este artigo tem assumido a hipótese de que o *welfare state* é fruto, principalmente, da luta de classes no seio das estruturas de produção capitalista, então por que se admitir a possibilidade da aproximação das políticas de bem-estar no Brasil a essas experiências, justamente num período de repressão militar? Portanto, tais políticas de bem-estar, considerando, evidentemente, suas especificidades históricas e características, se assemelharam mais às experiências de política de segurança social da Alemanha no tempo de Bismarck, vindas do alto e relacionadas a um projeto nacionalista de potência industrial.

demaís analisados pela literatura econômica, foram responsáveis por um dos períodos mais críticos da história econômica do país. Novamente, as políticas públicas se concentraram nas políticas econômicas ficando todas as demais subordinadas aos resultados do ajustamento externo. Dessa forma, houve perdas consideráveis nas políticas de bem-estar. O Estado passou a servir de salvaguarda de última instância dos capitais privados, envoltos numa grave crise econômica, onde a inflação e a estagnação eram os ingredientes principais.<sup>25</sup>

Essa situação deixou o Estado em condições bastante deterioradas em se tratando do financiamento das políticas públicas, não obstante a Carta Constitucional de 1988, que inaugurou um novo período político no país com o retorno institucional da democracia. No entanto, os elementos da crise econômica e o curso da reforma do Estado, que vinha caminhando numa perspectiva neoliberal,<sup>26</sup> criaram obstáculos à aplicação dos preceitos da nova Constituição.

Apesar de a Constituição rezar pela garantia de um modelo de seguridade social aos cidadãos, incorporando todos os trabalhadores (informais, marginalizados, da Zona Rural etc.) ao sistema de proteção social, as condições deterioradas do financiamento do setor público inviabilizaram a ampliação dos gastos sociais e execução de políticas públicas. Outros fatores corroboraram para o fracasso do

---

<sup>25</sup> O custo do ajustamento interno e externo para o setor público, de acordo com o estudo realizado por Belluzzo e Almeida (2002:145), foi que “o governo utilizou suas prerrogativas de gestor da moeda para arbitrar favores e interesses particulares através do antigo orçamento monetário. Ademais, a reconstituição das contas do setor público não deixa dúvida de que a origem da crise fiscal e do endividamento público, nessa etapa, está inteiramente ligada ao ajuste privado”. Enfim, “o Estado comprometeu sua situação financeira e patrimonial na salvaguarda da riqueza privada” (ibid., p. 161). Os autores trabalham com a categoria “crise fiscal”, que se transformou num verdadeiro axioma nas interpretações da economia brasileira nos anos 1980-90. Essa condição axiomática deriva da interpretação insuficiente do papel e natureza do Estado nas estruturas capitalistas contemporâneas. O Estado, como prestamista de última instância, dispõe de todas as prerrogativas que qualquer outro agente capitalista desejaria ter: emissor da moeda e da dívida pública; define as políticas fiscal e monetária; impõe a carga tributária que lhe compete. Com esses ingredientes, pode-se perceber que o Estado, apesar do discurso em defesa do interesse geral, age e corresponde em nome dos interesses daqueles grupos econômicos e políticos hegemônicos que são definidos nos conflitos inter e intracapitalistas. Logo, a crise fiscal pode ser interpretada no contexto das representações ideológicas gerais, mas ela não tem a mesma conotação para aqueles mesmos grupos que estão se locupletando com os recursos públicos e extraíndo via Estado a riqueza social produzida.

<sup>26</sup> No trabalho de Santos e Ribeiro (1993) há um tratamento detalhado sobre o movimento de reestruturação do Estado brasileiro na década de 1980 e a transformação lenta e gradual de suas relações com a sociedade, a partir das políticas públicas. O que os autores originalmente designaram como administração política é justamente o sentido das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, que, na década de 1980, vão se definindo com novas e complexas configurações, obedecendo à tendência dos ideais neoliberais.

novo sistema. Os principais foram: a forte centralização dos novos recursos no Tesouro Nacional e o atraso em seus repasses; cortes expressivos nos valores reais; e a falta de indexação das despesas públicas referentes aos gastos correntes e de investimentos previstos no Orçamento Geral da União (Dain e Soares, 1998:49).

Outro grande fator, responsável pelo retrocesso no processo de construção de um sistema mais amplo de seguridade social no Brasil, foi o drástico movimento de desmonte do aparelho estatal federal realizado pelo governo Collor de Mello. As principais vítimas desse processo foram as áreas de assistência social e os programas públicos de universalização dos direitos sociais explícitos na Carta Magna. Para se ter uma noção, o gasto com o conjunto dos benefícios assistenciais, dirigidos aos mais pobres, reduziu-se em cerca de 50% (Dain e Soares, 1998:60). É muito importante reforçar que esse movimento não foi isolado, mas fazia parte de um processo maior de reestruturação produtiva do capitalismo que já vinha ocorrendo gradualmente na década de 1980, notadamente na Inglaterra e EUA.

Em 1994, para tentar limitar as despesas do setor público, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), objetivando financiar os gastos sociais, sendo logo substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Esses fundos represavam cerca de 20% das contribuições sociais (exceto a folha de salário) e dos fundos de participação. Como a maior parte das contribuições sociais, como Cofins, PIS/Pasep e Contribuição sobre o Lucro, arrecadadas pela União, destinava-se à seguridade social, houve uma perda considerável do sistema por causa da falta de critérios mais transparentes na distribuição dos recursos desses fundos, tornando a seguridade social refém das políticas de estabilização econômica (Dain e Soares, 1998:60).

Assim, portanto, o projeto de seguridade social no Brasil, a partir da Constituição de 1988, foi frustrado, entre outros fatores, “pelo desrespeito, na alocação dos recursos vinculados a estes programas, de sua destinação constitucional” (Dain e Soares, 1998:61-62). Importa acrescentar que esse fracasso também se deveu porque a sociedade brasileira, mais precisamente as classes trabalhadoras, não tinham, ainda, amadurecido a idéia de que a abertura democrática também poderia servir de trampolim para a luta por reivindicações sociais para além da abertura democrática apenas. As classes médias apostavam na democracia como saída para o futuro, assim como apoiaram o regime militar, que não poupou esforços para lhes conceder diversos benefícios. A aliança e o compromisso entre frações da burguesia, dos latifundiários e a classe média foram os ingredientes necessários para mais um processo de transição feita pelo alto, dessa vez sob o manto democrático.

Nesse sentido, somos persuadidos a concordar com Oliveira (2001:45), para quem “a transição da ditadura à democracia se mostra toda pela face ambígua da corrupção e da volta à repressão como cobertura de uma nova democracia”. Portanto, por que imaginar que a Constituição e o sistema de seguridade social pudessem ser implementados e executados, se no interior do Estado os grupos hegemônicos exer-

ciam atividades ilícitas e utilizavam o aparelho do Estado para locupletarem-se,<sup>27</sup> ao mesmo tempo em que assumiam compromissos com a banca financeira internacional (FMI e Banco Mundial) com o objetivo de promover a liberalização e a abertura da economia nacional, nos termos propostos pelo Consenso de Washington?

#### 6. Buscando concluir: o que será de nós como nação?

Como foi visto até aqui, o país ensaiou algumas políticas de seguridade social, que, entretanto, não tiveram a mesma dimensão de um Estado de bem-estar como foi definido no início deste trabalho. A partir de meados da década de 1990, essa possibilidade ficou muito mais distante. As políticas de liberalização econômica e reestruturação produtiva do Estado solaparam as bases ainda resistentes do Estado desenvolvimentista. O processo de privatização, a reforma administrativa-gerencial do setor público, a extinção de vários órgãos e autarquias e o conseqüente processo de sucateamento da *intelligentsia* nacional e da infra-estrutura<sup>28</sup> são os traços distintivos e responsáveis por assegurar uma transformação radical das relações entre Estado e sociedade rumo a uma concepção liberal de mercado.

Os meandros do modelo econômico neoliberal adotado no Brasil e seus impactos em termos de transformação e redefinição do papel do setor público, a partir dos anos 1990, alcançaram graves desdobramentos sobre a estrutura estatal. É importante ressaltar que o Estado tem aprofundado a distância que mantém dos interesses sociais e, com isso, ampliado seu papel de intervir mais fortemente em favor dos interesses de certas frações do capital, com seus principais centros decisórios sendo internacionalizados e servindo ao processo de acumulação do capital em escala global. As políticas econômicas ortodoxas das últimas décadas têm subordinado todas as demais políticas públicas, inclusive as sociais. Uma das principais preocupações é manter a estabilidade econômica e não sugerir ações que levem a uma ruptura com o esquema de acumulação rentista. Fortalece-se o compromisso com os mercados financeiros e os governos que se alternam no poder devem assumir “boas” intenções e não promover uma política alternativa à ortodoxia monetarista. Tudo o mais se subordina aos compromissos com a inflação controlada, manutenção da estabilidade monetária, busca pelo equilíbrio fiscal e acordos com os credores da dívida interna e externa.<sup>29</sup>

O grau de exposição do país, que detém uma dívida externa considerável e que compromete o equilíbrio das contas públicas, mantém a sociedade brasileira e o

<sup>27</sup> “O gangsterismo conquista o aparelho do Estado” (Oliveira, 2001:44).

<sup>28</sup> Santos et al. (2004) chamam esse processo de “despatrimonialização”.

Estado reféns da corretagem internacional e, ainda por cima, sem perspectiva de futuro. O futuro é o horizonte dos ganhos financeiros, o curto prazo, o prazo de caixa.<sup>30</sup>

Com respeito às políticas de bem-estar social, estas ficam diluídas nas organizações sociais e no mercado, pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização. Diante do grau de desarticulação da classe trabalhadora, propiciada pelas novas tecnologias, pelo nível de desemprego no país e pela fragmentação do espaço nacional em nichos de prosperidades, integrados à rede de acumulação de capital internacional, fica muito difícil vislumbrar a constituição de um Estado de bem-estar enquanto persistir a ideologia e políticas que promovam a expansão dos mercados como saída para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tendo o Estado um papel apenas de guardião dos lucros privados<sup>31</sup> e da promoção de políticas assistencialistas, típicas dos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX. Talvez esteja-

<sup>29</sup> Numa passagem elucidativa, escrita há mais de seis anos, Polanyi parece se antecipar às estratégias neoliberais de nosso tempo, que nossos governantes insistem em colocar como se fosse algo novo e fora do propósito liberal. Diz ele: “a estabilização da moeda se tornou o ponto focal no pensamento político dos povos e governos; a restauração do padrão-ouro era o objetivo supremo de todo o esforço organizado na área econômica. O pagamento dos empréstimos externos e o retorno às moedas estáveis eram reconhecidos como as pedras de toque da racionalidade política. Nenhum sofrimento particular, nenhuma violação de soberania era considerado um sacrifício demasiado grande para a recuperação da integridade monetária. As privações dos desempregados, sem emprego devido à deflação, a demissão de funcionários públicos, afastados sem uma pensão, até mesmo o abandono dos direitos nacionais e a perda das liberdades constitucionais eram considerados um preço justo a pagar pelo cumprimento da exigência de orçamentos estáveis e moedas sólidas, estes *a priori* do liberalismo econômico” (Polanyi, 2000:174). Essas palavras, fazendo alguns pequenos ajustes, são muito apropriadas na construção de uma reflexão crítica da economia brasileira dos anos 1990.

<sup>30</sup> “Nos conformamos, então, com uma perspectiva de curtíssimo prazo — o prazo do caixa ou o 4º prazo — com duas direções: uma da estabilização *stricto sensu* e sustentada por um tripé, hoje visivelmente frágil e inconseqüente: a desvalorização cambial; redução da demanda agregada através da elevação da taxa de juros e cortes profundos nos gastos públicos, nas três esferas do governo; e forte elevação nos índices de arrecadação dos impostos. A outra, voltada para a estruturação *lato sensu* e de preparação para uma integração subordinada da economia brasileira à nova lógica de acumulação internacional: as reformas do Estado brasileiro, objetivando alargar os espaços sob o domínio dos capitais líderes e rivais” (Santos et al., 2004:11).

<sup>31</sup> Polanyi (2000:181) considerava que o sistema de mercado e a intervenção estatal não eram mutuamente excludentes. Pelo contrário, “enquanto esse sistema [mercados auto-reguláveis] não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo. O liberal econômico pode, portanto, sem qualquer contradição, pedir que o estado use a força da lei; pode até mesmo apelar para as forças violentas da guerra civil a fim de organizar as precondições de um mercado auto-regulável”.



mos muito mais próximos da *segunda transformação*, lembrando Karl Polanyi, se a crença na onipotência do mercado continuar dominante. Então, fica a pergunta: o que será de nós como nação no futuro?

### Referências bibliográficas

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*, v. 12, n. 21, p. 245-274, 2003.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda*: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSHOWSKY, R. *O pensamento econômico brasileiro*: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOSI, A. A arqueologia do Estado-providência. In: BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 273-307.

BOYER, R. Estado e mercado: um novo envolvimento no século XXI? In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.). *Estado contra mercados*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 105-133.

\_\_\_\_\_; DRACHE, D. (Orgs.). *Estado contra mercados*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BRAGA, J. S. de S. Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 191-221.

CHIAVENATO, J. J. *As lutas do povo brasileiro*: do descobrimento a Canudos. São Paulo: Moderna, 1988.

CLARKE, S. Crise do fordismo ou crise da socialdemocracia? *Revista Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

DAIN, S.; SOARES, L. T. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998. p. 31-72.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses — Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FREITAS, D. *A miserável revolução das classes infames*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOMES, F. Guedes. Estado, Plano Real e acumulação financeira. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2004. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Scan Editoração & Produção Gráfica, 2004.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22, out. 1988.

LIST, F. *O sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas).

MELO, J. M. Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 15-24.

MESZÁROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MISHRA, R. O bem-estar das nações. In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.). *Estado contra mercados*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 359-377.

NAVARRO, V. Produção e Estado de bem-estar: o contexto político das reformas. *Revista Lua Nova*, n. 28/29, p. 160-199, 1993.

NEGRI, A.; HARDT, M. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

O'CONNOR, J. *A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, N. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, R. S. *Políticas sociais e transição democrática*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001. p. 19-52.

\_\_\_\_\_. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas transfigurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola; Salvador: Ceas, 2004.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

PAULANI, L. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, François (Org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998. p. 97-139.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JR., C. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

ROSANVALON, P. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_ et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

STEIN, S. J.; STEIN, B. H. *A herança colonial da América Latina*: ensaios de dependência econômica. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TEIXEIRA, A. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 155-190.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva*: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1998.

WRIGHT, E. O. *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.