LUCIA CORTES DA COSTA

OS IMPASSES DO ESTADO CAPITALISTA

uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil

CORTEZ EDITORA

Editora UEPG

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

REITOR
João Carlos Gomes

VICE-REITOR
Carlos Luciano Sant'Ana Vargas

PRÓ-REITOR DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Benjamim de Melo Carvalho

EDITORA UEPG

Editor
Hein Leonard Bowles

Supervisora Editorial
Luísa Cristina dos Santos Fontes

Seção de Editoração
Cláudia Gomes Fonseca
Luciane Fidelix Silva

Seção de Administração
Margarete Simioni
Patrícia Macedo de Lima
Luiza Helena Costa Neves

Estagiários
Elaine Terezinha Marcovicz
Henrique Kiyoshi Rafael Kanasiro
Lilian Cristiele de Lima

CONSELHO EDITORIAL

Carlos José Fernandes Granado
César Roberto Busato
Cicilian Luiza Löwen Sahr
David de Souza Jaccoud Filho
Eliana Beleski Borba Carneiro
Flori Antonio Tasca
Hein Leonard Bowles, presidente
Ivo Mottin Demiate
Leide Mara Schmidt
Lúcia Helena Barros do Valle
Luís Antonio Esmerino
Luís Fernando Cerri
Marcelo Giovanetti Canteri
Miguel Sanches Neto
Moisés Meza Pariona
Pedro Rodrigues Junior
Roberto Ferreira Artoni
Ulisses Coelho

LUCIA CORTES DA COSTA

OS IMPASSES DO ESTADO CAPITALISTA

uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil

CORTEZ EDITORA

Editora UEPG

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida
ou duplicada sem autorização expressa da autora e dos editores.

321 Costa, Lucia Cortes da
C837i Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil [livro eletrônico] / Lucia Cortes da Costa. Ponta Grossa, Editora UEPG; São Paulo, Cortez, 2006.
2109 Kb.; e-book.

Modo de acesso: <HTTP://www.uepg.br/editora>
ISBN - 85-7798-180-0

1-Estado capitalista – Brasil. 2-Reforma do Estado – Brasil. I.T.

Depósito legal na Biblioteca Nacional

Cortez Editora
Rua Bartira, 317 – Perdizes
CEP 05009-000 – São Paulo – SP – Brasil
Fone: (11) 3864-0111 – Fax: (11) 3864-4290
e-mail: cortez@cortezeditora.com.br
www.cortezeditora.com.br

Editora UEPG
Av. Carlos Cavalcanti, 4748
Campus Universitário de Uvaranas
CEP 84030-900 – Ponta Grossa – PR – Brasil
Fone/fax: (42) 3220-3744
e-mail: editora@uepg.br
www.uepg.br/editora

Editora filiada à
Associação Brasileira das Editoras Universitárias

2006

Dedico este livro a Lorena, minha filha amada,
e a minha mãe Nair, exemplo de luta e confiança.

Agradeço o incentivo de minha irmã Silma,
o carinho do meu irmão Eduardo e de tia Jandira.

Nossa tarefa como pesquisador é contribuir para a
construção de uma sociedade que universalize a cidadania
e que seja capaz de gerar prosperidade,
paz e perspectivas de futuro.

Sumário

Apresentação – Dr. Marco Aurélio Nogueira *9*

Prefácio – Dra. Maria Carmelita Yazbek *13*

Introdução *17*

Capítulo 1
Reflexões sobre o Estado moderno *25*
O jusnaturalismo moderno *25*
A crítica ao jusnaturalismo moderno *34*

Capítulo 2
A polêmica sobre a regulação da economia na sociedade capitalista *53*
O Estado e a produção capitalista *55*
Keynes e o problema da demanda efetiva *61*
A proposta liberal de Estado mínimo *70*

Capítulo 3
A globalização do capital *81*
A globalização como processo histórico *82*
Globalização e a crise do Estado-nação *86*
A crise da dívida externa *92*
A internacionalização do capital *96*
Regionalização da economia e globalização *104*

Capítulo 4
O Estado brasileiro *109*
A construção do Estado no Brasil *110*
O Estado Novo: um executivo forte *120*
A experiência do Estado desenvolvimentista *132*
Da democratização à Constituição Federal de 1988 *141*

Capítulo 5
A reforma do Estado no Brasil na década de 1990 *155*
A reforma liberal do Estado *155*
O Plano Diretor da Reforma do Estado *168*
A reforma da administração pública *181*
A reforma da Previdência Social *189*
A reforma do Estado e os serviços sociais *208*

Considerações Finais *229*

Bibliografia *235*

Apresentação

Marco Aurélio Nogueira

Os anos 1990 transcorreram, na grande maioria dos países latino-americanos, sob o signo da reforma. Refletindo a predominância daquilo que se convencionou chamar de "pensamento único", generalizou-se uma opinião reformadora fortemente concentrada no combate ao Estado e na valorização do mercado. Privilegiaram-se os aspectos fiscais e financeiros da crise do Estado, bem como as questões relacionadas ao tamanho e à organização dele, tendo em vista uma alegada necessidade imperativa de inserir a América Latina no processo de globalização. Reformar o Estado e promover um forte ajuste nas economias da região seriam passos indispensáveis para que se experimentasse um novo ciclo modernizador.

No entanto, as razões últimas e a lógica inerente do movimento reformador impossibilitaram a afirmação de uma idéia de reforma mais generosa para com os cidadãos e mais autônoma em relação às imposições da atual fase de acumulação do capital (globalização, mercantilização, desenvolvimento sem trabalho, desregulamentação). A América Latina não mudou para melhor ao longo do período. Atravessou a década sem que se exibissem sinais claros de que seus seculares problemas – concentração da propriedade fundiária, pobreza, exclusão social, déficits sanitários e educacionais – estivessem recebendo atenção especial. Sob vários aspectos, os países latino-americanos viveram a última década do século XX sob a marca de um reformismo fracassado.

Particularmente no Brasil, a idéia de reforma alastrou-se de maneira triunfante. Expressões como mercado, privatização, administração gerencial, empreendedorismo, publicização, reengenharia e *downsizing* passaram a ser incorporadas ao léxico técnico e político do país. As justificativas para este confronto com a cultura e as tradições da vida estatal foram recorrentes:

seria preciso tomar providências para integrar o país à nova ordem mundial, ajustar sua economia à nova competitividade internacional, recuperar o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário. Para combater e superar a Era de Vargas, com o estatismo autoritário, o inchaço administrativo, o populismo, o corporativismo, o excesso de "privilégios" e direitos sociais que a teriam caracterizado, pôs-se em curso uma operação reformadora intensiva, concentrada na dimensão fiscal, organizacional e patrimonial do Estado.

Ao abrir-se o século XXI e iniciar-se um novo ciclo político depois do governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil está bem distante do país que se redemocratizou em 1985. Ficou mais moderno, e por isto mesmo mais móvel, dinâmico e diferenciado; está mais cosmopolita e integrado ao mundo; sua estrutura social se alterou e ganhou outros contornos, com o aparecimento de novos grupos e interesses sociais; a indústria cultural se consolidou e assimilou as mais distintas manifestações artísticas, folclóricas e intelectuais; o arcabouço institucional, os hábitos e os procedimentos com que se atua nas organizações são completamente outros. Em que pesem os baixos níveis de expansão conhecidos ao longo dos anos 1990, a economia nacional se diversificou e definiu certo padrão; o aparelho de Estado adquiriu nova configuração, graças sobretudo a uma agressiva política de ajustes e privatizações; a inflação foi finalmente submetida a algum controle, em decorrência das medidas de estabilização aplicadas a partir de 1994.

Mas tantas e tão profundas mudanças não fizeram com que o país ficasse mais equilibrado, mais justo ou socialmente mais desenvolvido. A sociedade continua a mostrar extrema concentração de renda e chega ao século XXI sem ter implementado as reformas básicas – a da terra, a da renda, a da educação, a da seguridade social – que, ao longo dos últimos cinqüenta anos, foram sistematicamente reivindicadas pelo movimento democrático. Tal situação pesa como um fardo na vida nacional, condicionando e em boa medida travando a passagem de um padrão de reforma a outro, ou seja, dificultando a abertura de uma fase político-social que imprima outra modalidade de organização social, estrutura econômica e distribuição de renda ao país.

Agora, ao se abrir um novo ciclo governamental no país, é preciso verificar em que medida o padrão reformador dos anos 1990 continua a influenciar o pensamento referente à reforma do Estado e da administração pública no Brasil. Teria sido já elaborado um discurso alternativo às proposições feitas ao longo do ciclo anterior ou elas persistem como parâmetros consistentes do debate? Haveria como, no curto e médio prazo, contrapor uma outra idéia de reforma e de Estado àquelas proposições ou elas se mostram como uma espécie de "único caminho" reformador?

O livro que o leitor tem pela frente insere-se nesse esforço para passar em revista os múltiplos e complicados aspectos referentes à questão do Estado no mundo contemporâneo e particularmente no Brasil.

Não é sem motivo que Lucia Cortes da Costa deu a ele o título de *Os impasses do Estado capitalista*. O Estado ocupa posição subalterna na atual conjuntura, dominada pela racionalidade do capital. Não tem como se sobrepor aos fatores que determinam a ordem social, mas ao mesmo tempo é levado a interferir nela e é chamado a cumprir funções de regulação, que se mantêm ainda que de modo marginal. Não consegue fornecer a "racionalidade" requerida pelo sistema, mas não pode ser sumariamente descartado ou desativado. Além do mais, a sociedade, do mesmo modo que "desiste" do Estado – aderindo, ou ao individualismo mercantilizado, ou ao espontaneísmo quase anárquico da "sociedade civil" –, não se cansa de exigir continuadas formas de intervenção estatal, outras políticas sociais, medidas contra a violência ou a favor de um novo pacto social.

Vivemos uma época de crise e simultaneamente de expectativas em relação ao Estado. Passamos de uma fase em que se entregava ao Estado as tarefas de regulação do mercado e promoção de bem-estar para uma fase em que ele, comprimido pela globalização, atacado sem tréguas pelo mercado e de certo modo "abandonado" pela sociedade, se vê cercado de dúvidas e incertezas, às voltas com o desafio da reposição e da recomposição. Na ordem social constituída, porém, o Estado não tem como se repor a si próprio, até mesmo porque não opera como ente autônomo e não se move a partir de lógicas independentes ou interesses próprios. Sua reforma depende do estabelecimento de uma nova dialética com a sociedade. Sobretudo se a questão for concebida em termos democráticos.

Dialogando com a perspectiva marxista, Lucia Cortes nos oferece uma útil e didática apresentação do tema. Flutua adequadamente sobre conceitos e análises concretas, procurando pensar nossa particularidade e nossos vínculos histórico-universais. A partir de uma recuperação conceitual que busca trazer à tona os parâmetros que cercam o debate sobre o Estado no pensamento contemporâneo, seu texto desemboca na reforma do Estado no Brasil, indagando-se a respeito do significado que tal idéia adquiriu nos últimos tempos e procurando investigar seus efeitos e conseqüências para a vida prática brasileira.

Trata-se, em suma, de um livro que chega em muito boa hora. Afinal, o Estado não saiu de cena com as mudanças políticas a que hoje assistimos no Brasil. Bem ao contrário. O tema permanece atualíssimo e ocupa o centro mesmo do debate nacional, à espera de maiores definições e, quem sabe, de um novo e mais rigoroso tratamento.

São Paulo, setembro de 2003

Prefácio

Este livro, originalmente a tese de doutoramento de Lucia Cortes da Costa, é, sem dúvida, expressão fecunda de uma trajetória intelectual e consolidação do trabalho de uma competente pesquisadora no âmbito do Serviço Social brasileiro. Assim, antes de tecer algumas considerações sobre o pensamento da autora é necessário inscrever esta reflexão no âmbito das maduras análises que a profissão e seus intelectuais vêm construindo sobre as particularidades do Estado brasileiro, no atual contexto do capitalismo. Difícil contexto, que vem interpelando o Serviço Social sob vários aspectos: das novas manifestações e expressões da questão social, resultantes de transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, aos processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral que emergem nesse cenário. Desafios de um tempo incerto, de mudanças aceleradas e transformações na economia, na política e na sociabi-lidade. Não há dúvidas de que está em curso um ciclo de transformações societárias em escala internacional e em diferentes esferas da vida.

Os processos de globalização em andamento, com sua valorização do capital financeiro, suas grandes corporações transnacionais, seus mercados, suas mídias e suas estruturas mundiais de poder vêm criando um mal-estar generalizado em escala mundial. Esse mal-estar leva os estados a perder autonomia e capacidade de gestionar as causas nacionais. Estamos aprisionados pela agenda neoliberal e pelos interesses do capital que não se deixa institucionalizar, como afirma o professor Francisco de Oliveira. Vivemos assim uma era de indeterminação, segundo o professor, para quem a metamorfose do capital produtivo em capital financeiro busca retirar o conflito da agenda: o capital virtual busca criar a "virtualidade da classe" e a invisibilidade do conflito. Isso em um mundo onde há 190 milhões de desempregados (OIT), em que se generalizam os salários precários e a insegurança social e onde há quase três bilhões de pessoas que vivem com dois dólares ou menos por dia.

Os dados sobre nosso país já são por demais conhecidos, mas é sempre oportuno lembrar que desde os anos 90 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada pela retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e a crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. Nos últimos anos chama a atenção o fato de o Brasil se colocar entre os países mais desiguais do mundo. O Censo de 2000 mostrou que o país aumentou sua riqueza em quase 12 vezes, no entanto, a distribuição de renda piorou: 51,9% dos brasileiros ganham até dois salários mínimos e apenas 2,6, até 20 s.m.

A concentração é tão grande que, na virada do século, o 1% dos mais ricos ganhava praticamente o mesmo que os 50% mais pobres. A desigualdade é a marca nacional. E essa desigualdade não é só de renda: é racial e de gênero. Além disso, o padrão de apropriação dos recursos naturais, econômicos, políticos e culturais vigente na sociedade brasileira ameaça a própria democracia. A cidadania, hoje reconhecida politicamente (constitucionalmente), é sistematicamente negada por relações, processos e estruturas sociais.

Analisar o Estado brasileiro no andamento desses tempos de acontecimentos políticos e sociais acelerados e de ajustes estruturais da economia é o desafio que Lucia Cortes enfrenta, neste livro, desvendando para o leitor particularmente a herança dos últimos 10 anos, apresentando-nos os legados que temos a enfrentar. Assim nos apresenta o doloroso processo de esvaziamento da esfera pública e a reforma gerencial do Estado em busca de governabilidade para sustentar a reprodução do capital e superar a visão do Estado como um "mau gerente". Mostra-nos a crescente subordinação do social aos interesses do capital financeiro. O social constrangido pelo econômico. O social refilantropizado, despolitizado, despublicizado. Explica-nos como nesses anos tornaram-se evidentes as inspirações neoliberais da política social brasileira, face às necessidades sociais da população.

Uma retomada analítica dessas políticas revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência, e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Essas políticas e seus programas aprofundaram um efeito fragmentador da questão social e nem sequer cumpriram o papel de amenizar as condições de pobreza da população brasileira. E, embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade como os encontrados no Brasil, sabe-

mos também que as políticas sociais respondem a necessidades e direitos concretos de seus usuários.

Em síntese, este livro trata das desfigurações políticas do espaço público e de seus impactos sobre os direitos de cidadania. Apresenta as particularidades do processo histórico de globalização na América Latina e no país, os impasses e a lógica constitutiva do processo reformador, seu poder de coerção e de busca de consensos a favor do mercado, seus impactos e suas resultantes para os que vivem do trabalho e os mais empobrecidos da sociedade, âmbito onde se desenvolve a intervenção profissional. Questiona as idéias liberais que vêm orientando a reforma do Estado brasileiro, as medidas que a constituem, no contexto da nova configuração do capitalismo, fechada para o reconhecimento de direitos. Não podemos esquecer que as mudanças resultantes da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, entre as quais se destacam as inovações tecnológicas e informacionais, têm um caráter regressivo e conservador. E, no labirinto de problemas do país, essas mudanças vêm se caracterizando pela dissociação entre mercado e direitos, pelo distanciamento entre o país legal e o real, pelo aprofundamento da cisão entre o econômico e o social e pela expansão das desigualdades em suas multiplas faces, nas relações sociais. Desse modo, nos anos mais recentes é preciso acrescentar ao longo processo de destituições que moldou um perfil para a questão social brasileira os efeitos devastadores da atual corrosão das condições de trabalho, dos direitos sociais, a intensificação dramática das múltiplas formas da opressão e das exclusões sociais, econômicas, étnicas, religiosas, políticas, a cronificação da crise das políticas sociais em sua subordinação às políticas estabilizadoras da economia e a desresponsabilização do Estado face ao agravamento da desigualdade e da pobreza brasileira.

O livro, estruturado em cinco capítulos, apoiado em consistente suporte teórico-metodológico, assim como em conceitos rigorosa e exaustivamente trabalhados pela autora, para apresentar sua análise acerca da reforma do Estado no Brasil, resulta em um texto instigante e de grande densidade, que em muito deverá contribuir para todos aqueles que buscam entender as particularidades desse processo no país, num contexto de profundas transformações societárias. Leitura obrigatória, inquietante e sobretudo um instrumento para subsidiar o debate sobre a questão social brasileira e o papel do Estado para seu enfrentamento.

Maria Carmelita Yazbek
São Paulo, março de 2006

Introdução

A idéia deste livro nasceu a partir da pesquisa realizada durante o doutorado[1], quando nos defrontamos com a difícil tarefa de compreender as recentes transformações da sociedade capitalista, especialmente aquelas que se relacionam com o Estado nacional. Depois de algum tempo, tendo madurecido nossas reflexões, procurando contribuir com aqueles que estudam o Estado e as transformações sociais, decidimos trazer a público um conjunto de questões que nos parecem pertinentes como campos de pesquisa nas Ciências Sociais.

O tema do Estado sempre suscitou polêmicas dentro das Ciências Sociais. A análise sobre o poder do Estado e sua relação com a sociedade civil é um tema recorrente dentro do debate acadêmico. A partir das formulações clássicas[2], construiu-se um referencial teórico buscando elucidar a complexa relação entre o Estado e as classes sociais no mundo capitalista.

Na modernidade ocidental, o Estado foi organizado a partir da idéia de nação. O século XIX foi o período de definição territorial dessa forma de organização da sociedade em Estados nacionais, embora ainda existissem relações de dominação colonial. A organização do Estado foi contestada pelos movimentos comunistas europeus como uma estrutura de dominação de classe. Conforme a crítica comunista, o Estado, usando de uma unidade abstrata, a nação, se concretizou como um sistema de poder cujo objetivo central era organizar as bases sociais da produção capitalista. No século

---

[1] Este livro é uma versão da tese de doutorado defendida na PUC-São Paulo em 2000, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, sob orientação da professora dra. Maria Carmelita Yazbek, com o título: *A reforma do Estado no Brasil: uma crítica ao ajuste neoliberal*.

[2] Consideramos aqui, nas formulações clássicas sobre o poder do Estado, as elaborações de Maquiavel, dos filósofos jusnaturalistas (Hobbes, Bodin, Locke e Rousseau), bem como Hegel, Marx, Weber e, já no século XX, Gramsci e Lenin, entre outros.

XX, com o processo de descolonização, especialmente após 1945, a idéia de Estados organizados de forma soberana em territórios nacionais parecia um processo que uniformizaria o mundo. Na Europa, após longos períodos de luta política, foram institucionalizados mecanismos para conter os conflitos de classe, fortalecendo a idéia de que o Estado-nação tinha responsabilidade frente às condições sociais de vida da população em cada país. Para atender às demandas sociais, o Estado passou a ampliar seu aparelho institucional e seu poder de regulação sobre a economia.

Os avanços tecnológicos, principalmente nos sistemas de transportes e comunicações, fizeram aumentar as possibilidades da economia de mercado, tensionando as fronteiras nacionais ao intensificar a internacionalização dos fluxos de investimento e deslocar a base produtiva para diferentes lugares do planeta. Assim, a discussão sobre o Estado-nação ganhou nova dimensão a partir da década de 1980, com o argumento de que a economia internacionalizada exigia um processo de reformas no Estado, especialmente nos países desenvolvidos, reduzindo seu poder de regulação.

A tese de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos, logo foi difundida para os demais países. Iniciou-se uma ampla campanha a favor das reformas liberais, cuja expressão política foi denominada neoliberalismo. As duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo debate entre as possibilidades de planejamento e intervenção do Estado na economia e as potencialidades do livre mercado.

Com a hegemonia das idéias neoliberais, colocou-se como imperativo aos diferentes países ajustar-se à dinâmica da economia internacionalizada, com o argumento da inevitabilidade do processo de globalização. O processo de globalização, segundo o pensamento liberal, demonstrava a inoperância do Estado-nação e os riscos que a ação de planejamento e controle do Estado sobre o capital colocam para o desenvolvimento econômico. Tornou-se evidente uma ação política do capital internacionalizado buscando eliminar barreiras ao livre fluxo de investimentos, como uma arma poderosa no sentido de conter os conflitos de classe em cada país, já que a globalização acirrou a concorrência capitalista e elevou as taxas de desemprego. A diferença entre os países ricos e pobres cresceu nas duas últimas décadas do século XX. Junto com a supremacia econômica se estabelece a dominação política, realizada através de várias instituições globais, como: FMI – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, OMC – Organização Mundial do Comércio, e ONU – Organização das Nações Unidas. Assim, podemos compreender que o momento histórico atual coloca uma redefinição das funções e do poder do Estado nacional, num novo pacto proposto pelo capital, com

graves perdas para as classes trabalhadoras, constituindo-se um retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático[3].

Desde as primeiras décadas do século XX, o debate político e acadêmico já apontava para o poder do capital financeiro e suas conseqüências na redefinição dos sistemas de dominação de classe e do poder entre os Estados nacionais. Os países que contraíram dívidas no mercado financeiro na década de 1970 se viram presos a um novo sistema de poder, que se expressou via crise da dívida externa[4]. Com o poder do capital financeiro, cresceu a insegurança, dada a incerteza dos fluxos de investimentos que passaram a especular em busca de melhores taxas de lucro, afetando as possibilidades de inserção dos diferentes países no mercado globalizado. O medo de não participar dos fluxos de investimentos e o risco da não-inserção na economia globalizada tornaram-se o cimento que prende as estruturas de poder da sociedade capitalista.

É verdade que o mundo atual é mais complexo e dinâmico, o que torna mais difícil a análise sobre os processos da produção capitalista e suas relações com o Estado nacional. Neste sentido, consideramos necessária a crítica radical a este estágio de organização da sociedade capitalista, onde se evidencia o poder do capital financeiro. A crítica radical, no sentido marxiano, pressupõe que a análise chegue à raiz dos fenômenos estudados. Desta forma, a crítica radical é aquela capaz de apontar as determinações essenciais da sociedade capitalista e a lógica do sistema produtor de mercadorias. Sem a crítica radical corre-se o risco de naturalizar as relações sociais, ocultando o fato de serem produto da construção histórica da sociedade humana. Foi nesse contexto que se colocou a obra de Francis Fukuyama[5] – sobre o fim da história. A idéia de ajustar-se ao tempo histórico, negando as possibilidades das ações transformadoras, está saturada de conformismo.

A queda da experiência comunista, devido ao desmonte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, contribuiu para que os partidos e intelectuais de esquerda ficassem temporariamente na retaguarda, na

---

[3] Democrático no sentido de poder de decisão das classes trabalhadoras e dos países pobres nas esferas políticas e econômicas do mundo globalizado, e não apenas nas formas de governos eleitos democraticamente.

[4] A moratória mexicana em 1982 abriu o cenário da crise do endividamento externo, que pode ser relacionada ao choque do petróleo (1974 e 1979), à redefinição dos juros internacionais e às sucessivas moratórias dos países pobres.

[5] Francis Fukuyama, autor de um livro que foi publicado nos Estados Unidos (*O fim da história e o último homem*) antes da queda do muro de Berlim, colocando, a partir das idéias de Hegel, que o liberalismo foi a última grande ideologia e que, com o capitalismo e a queda da experiência socialista, não haveria mais uma disputa ideológica movendo o mundo e fazendo avançar a história.

defensiva, deixando crescer o espaço para a divulgação das "maravilhas do mercado". Como Giddens (1996:10) colocou, "o conservadorismo tornado radical enfrenta o socialismo que se tornou conservador, reduzindo os socialistas à tarefa de vanguarda da história – na defesa das instituições previdenciais".

Os impasses sobre o poder do Estado-nação num mundo onde a economia é internacionalizada revelam sua posição subalterna dentro desta ordem social, onde impera a racionalidade do capital. Os fatores determinantes dessa ordem social estão centrados no progresso das forças produtivas, que alteram as relações sociais de produção e a correlação de forças entre as classes que se expressam na luta pelo poder político. A racionalidade operante na sociedade capitalista não pode ser analisada apenas a partir das funções do Estado, mas a partir das determinações surgidas no plano da estrutura produtiva e das relações sociais que lhes são decorrentes. Assim, procuramos retomar o eixo marxiano de pensar o Estado como produto das relações sociais.

Com o objetivo de analisar as transformações do Estado no contexto das reformas liberais, partimos da reflexão sobre a sua relação com as classes sociais, a íntima relação com a organização da produção capitalista e com a defesa da propriedade privada. No primeiro capítulo discutimos o Estado moderno, a perspectiva liberal inspirada na teoria contratualista e a sua crítica baseada na teoria marxista. Nossa análise busca destacar que o Estado moderno se consolidou historicamente como Estado liberal burguês, expressando um caráter de classe ligado à reprodução da ordem social capitalista.

A partir da reflexão sobre a relação entre o Estado e a organização da produção capitalista, centramos nossa análise na polêmica da regulação econômica. A idéia central, expressa no segundo capítulo, postula que a ampliação do poder de regulação do Estado na esfera econômica e social foi uma demanda endógena do próprio sistema capitalista de produção. Assim, a regulação não pode ser analisada como um desvio da lógica capitalista, mas como uma condição necessária num contexto de crise do sistema produtor de mercadorias. No século XX as funções do Estado se alargaram devido à própria complexidade das relações sociais de produção. As idéias de Keynes[6] marcam uma nova fase dentro da economia política, ao superar as idéias da economia liberal clássica. Keynes dá ênfase ao papel do Estado-nação na busca da superação das crises cíclicas do capital. Ao

[6] Centramos nossa análise especialmente na obra clássica de John Maynard Keynes, economista inglês, que publicou em 1936: *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Inflação e deflação*.

centrar a análise na escassez de demanda, Keynes abre a polêmica sobre a funcionalidade dos gastos públicos na retomada dos investimentos e os limites do livre mercado. Analisa também a economia como uma esfera de decisões políticas onde a ética e a moral são elementos determinantes, que ajudam a compreender a ação dos homens de negócios, a lógica do capital e da especulação financeira. Para Keynes, a economia não é uma ciência exata e com previsibilidade matemática. Ele argumenta que sempre devemos considerar os riscos da incerteza e das expectativas nas decisões que movimentam o mundo dos negócios, o que torna necessária a atuação do Estado na organização dos investimentos e no planejamento da atividade econômica, com base nos interesses gerais da comunidade.

No terceiro capítulo apresentamos uma reflexão sobre a globalização do capital. A hegemonia das idéias liberais a partir da década de 1980 favoreceu o processo de globalização, postulando a retirada das barreiras ao fluxo de capitais. Como resultado da hegemonia das idéias liberais, cresceu o processo de reforma do Estado, reduzindo os gastos públicos na área social, estimulando a abertura econômica nos países periféricos e agravando o quadro de desigualdades sociais. Nossa discussão indica que o conceito de luta de classes ainda é válido para analisar a realidade atual, já que a maior complexidade das relações sociais não suprimiu o caráter contraditório da relação capital/trabalho. A análise sobre a globalização aponta para as perdas das classes trabalhadoras, no sentido de que a desregulamentação do capital, aliada ao avanço tecnológico, favoreceu a redução de direitos trabalhistas e aumentou o desemprego e a precarização nas relações de contratação da força de trabalho. As idéias liberais favoreceram a adoção de medidas voltadas para a redução da renda do trabalho e aumentaram o poder de acumulação do grande capital.

Na América Latina, a década de 1980 foi marcada pela queda nos investimentos, elevação dos juros da dívida externa e pelo processo inflacionário, o que favoreceu o aumento das desigualdades sociais. A carência de investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico é um dos fatores que mantêm os países periféricos em situação desfavorável no comércio internacional, pois o grosso das exportações ainda permanece nos setores agrícola, pecuário e na indústria extrativista, que geram produtos com menor valor agregado. Neste contexto, o Brasil é um caso particular, já que possui setores em que o desenvolvimento tecnológico é comparável ao dos países desenvolvidos, porém sem capacidade de expandir esse dinamismo para o conjunto da economia. Aliados, a precariedade das inovações tecnológicas no conjunto da economia, a baixa poupança interna e o problema da dívida

externa inibem a capacidade de investimento, mantendo a necessidade de recorrer ao setor financeiro internacional.

A globalização como processo de avanço no poder do capital reduz a capacidade de regulação do Estado nacional, na medida em que o livre fluxo de investimentos acirra a concorrência e cria maior instabilidade para as economias, especialmente dos países periféricos. Os custos do avanço da globalização do capital são pagos pelos trabalhadores, que passam a conviver com a instabilidade do mercado de trabalho e a redução dos investimentos públicos, especialmente na área social.

Após a discussão sobre os processos de transformação da sociedade capitalista, passamos a analisar a particularidade histórica do Brasil. No quarto capítulo, por meio de uma perspectiva histórica, buscamos compreender o Estado no Brasil. A formação do Estado no Brasil foi o resultado da sua inserção como espaço de reprodução dos investimentos voltados para o mercado europeu. O quadro de desigualdade social no Brasil tem raízes históricas e expressa a fragilidade dos pactos democráticos. No Brasil, o Estado assumiu um caráter patrimonial, fazendo do poder político uma extensão do poder econômico das elites, sem considerar as demandas das classes trabalhadoras. Nosso foco da análise é a relação entre a organização da estrutura de produção e o Estado no Brasil, o uso dos fundos públicos para favorecer prioritariamente o capital, e não as demandas por melhores condições de vida da população trabalhadora. O esforço empreendido para a modernização da economia não foi acompanhado de medidas favoráveis para a distribuição da renda e da riqueza. O Brasil passou por profundas transformações no século XX, o processo de urbanização se intensificou com a industrialização, diferenciando ainda mais a classe trabalhadora com a chegada de imigrantes de várias partes do mundo. A economia deu um salto tecnológico, a produção nacional obteve bons resultados, especialmente durante o período conhecido como "milagre" econômico (1968-74), sem, no entanto, alterar as condições de vida de grande parte dos trabalhadores. Assim, no Brasil a desigualdade social passou a ser a marca definidora das relações sociais, mantendo um grande contingente da população sob condições de sobrevivência bastante precárias. A fraca tradição republicana no país dificulta o processo democrático, na medida em que o Estado ainda apresenta traços patrimoniais, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

No quinto capítulo centramos a análise sobre a reforma do Estado no Brasil, como parte do processo de ajuste ao mundo globalizado. Essa reforma não pode ser compreendida como um caso isolado, mas sim a partir das determinações gerais que perpassam a nova agenda para o século XXI, redefinindo o papel do Estado, especialmente nos países periféricos. A dis-

cussão da reforma da administração pública e da reforma da Previdência Social seguiram a lógica liberal de redução do Estado e ampliação do mercado. O Brasil assume a agenda neoliberal na década de 1990, exatamente quando o pacto democrático firmado na Constituição Federal de 1988 entra em vigor. Neste sentido, ocorre o tensionamento entre duas propostas: de um lado há uma luta para a ampliação das responsabilidades do Estado perante as demandas sociais; de outro, a posição favorável à abertura de mercado, retirada do controle sobre os fluxos de investimentos, com redução do poder do Estado e ampliação do poder do mercado.

Neste último capítulo questionamos as idéias liberais que propõem, como único caminho para a reforma do Estado no Brasil, o ajuste recessivo que penaliza a população trabalhadora e submete o destino do país à lógica do mercado financeiro internacional, agravando o quadro de desigualdades sociais.

Consideramos pertinente a discussão sobre que funções o Estado deve desempenhar dentro da sociedade hodierna e que condições são necessárias para um processo de desenvolvimento econômico centrado na busca da igualdade social no Brasil. Esta questão fica em aberto, como a provocação central que este livro faz ao leitor, buscando estimular o debate sobre "os impasses do Estado capitalista".

Embora os dois últimos capítulos do livro estejam centrados na experiência brasileira, o tema da reforma do Estado é comum aos demais países ocidentais, com determinações muito semelhantes para o ajuste recessivo nos países da América Latina. Assim, esperamos que a análise apresentada favoreça a reflexão sobre o Estado em sentido amplo, dentro da sociedade capitalista, transpondo a realidade brasileira.

Agradeço a todos que contribuíram para minhas reflexões, assumindo a total responsabilidade pelas idéias expressas neste livro. É importante ressaltar que o conhecimento se produz como uma ação coletiva, no diálogo com autores e pesquisadores. Assim, sem a pretensão de nominar todos que contribuíram com as reflexões que ora apresento, quero agradecer a contribuição da PUC – São Paulo, por meio do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, especialmente à professora dra. Maria Carmelita Yazbek e ao dr. Evaldo Vieira, e ao Programa de Pós-Graduação em Economia, professor dr. César Roberto Leite da Silva. Agradeço ao dr. Marco Aurélio Nogueira (Unesp) pelo apoio e contribuições na discussão sobre a complexidade do tema do Estado moderno. Agradeço ao economista ms. Flávio Ribas Tebchirani, cujas análises contribuíram com a minha reflexão sobre a economia brasileira. Agradeço a Patricia Brant Teixeira Mendes, pelas sugestões criativas e pelo apoio de sempre. Agradeço aos colegas

do Departamento e aos alunos do curso de Serviço Social e do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, que muito me ajudam a estudar e a pensar a realidade social do Brasil, e às professoras ms. Josiane Wambier e dra. Maria Antônia de Souza, pela leitura que fizeram do primeiro capítulo, ao qual espero ter incorporado as sugestões recebidas. Agradeço especialmente às editoras Cortez e UEPG pelo apoio na divulgação das minhas reflexões por meio da publicação desta obra.

Capítulo 1

Reflexões sobre o Estado moderno

Nunca o mais forte o é tanto para ser sempre senhor,
se não converte a força em direito, e em dever a obediência.

(Rousseau, 2001:26)

O jusnaturalismo moderno

Pensar a sociedade e a organização das regras que regulamentam a convivência social exige a discussão sobre o Estado. Assim, se coloca a questão sobre o que é o Estado. Como e por que os homens organizam o Estado e que funções ele deve desempenhar? Estas questões são muito antigas, e para estas perguntas se elaboraram diferentes respostas, entre elas a teoria que explica a formação do Estado a partir da vontade dos indivíduos e com o objetivo de proteção comum. Foi assim que se justificou racionalmente a formação do Estado moderno, como uma instância capaz de proteger todos os seus integrantes e, pelo uso legítimo da força, manter a paz. Muitos teóricos, entre eles Hobbes, Locke e Rousseau, pensaram sobre a razão pela qual os homens abrem mão de sua liberdade "natural" em troca da liberdade civil, e a essa perspectiva teórica se denominou "escola do direito natural" ou jusnaturalismo.

A corrente teórica que buscou explicar racionalmente a origem e a legitimidade do poder do Estado ganhou força na Europa a partir do século XVI e influenciou todo o pensamento político ocidental. A tese central da teoria jusnaturalista é dada pela defesa da idéia de que os homens possuem direitos naturais, anteriores às normas fixadas pelo Estado. Embora se possa encontrar as origens da teoria do direito natural ou do jusnaturalismo na Antiguidade grega, é na sociedade moderna que suas idéias se transformam em instrumentos da luta política contra o poder do Estado medieval, por

defenderem que os homens possuem direitos que encontram seu fundamento na natureza humana, os quais o Estado não pode violar.

O que se impõe como realidade hegemônica a partir da experiência européia após o século XVII, no mundo ocidental, é o surgimento de um tipo específico de Estado. Com o Estado moderno, coloca-se as idéias de que o homem possui direitos naturais e que é o consentimento expresso no pacto feito entre os indivíduos que dá origem à sociedade política. Surge sob a perspectiva do jusnaturalismo moderno uma visão individualista da formação da sociedade e do Estado.

A partir da visão jusnaturalista se fortaleceu a teoria contratualista, que concebe o Estado como a expressão do pacto firmado entre os indivíduos para assegurar a liberdade e proteger a propriedade. Neste sentido, podemos perceber a vinculação orgânica entre a teoria contratualista e a formação da sociedade capitalista, tendo o mercado como instância mediadora das relações sociais, por meio do estabelecimento de contratos entre os indivíduos. A ordem jurídica assegura a legitimidade dos contratos firmados entre os indivíduos, pressupondo liberdade e igualdade entre as partes.

John Locke expressou as idéias liberais, segundo as quais os homens criam a sociedade e legitimam o poder político com o objetivo de defender seus interesses individuais, dando legalidade ao direito de propriedade, que para ele é um direito natural do homem, anterior à formação da sociedade política. O conceito de propriedade para Locke não se limita aos bens materiais, mas inclui como ponto central o direito à vida, o direito de ir e vir, a liberdade individual e o direito sobre os frutos do trabalho humano. Para Locke, a propriedade dos bens materiais se origina do trabalho humano; porém, ele adverte que em certo estágio de desenvolvimento da sociedade, com a invenção do dinheiro, é possível desvincular a propriedade diretamente do trabalho que cada homem realiza. Assim, Locke[7] afirma que o direito de propriedade não impõe que todos terão propriedade de bens materiais, mas que, tendo, é legítimo seu direito sobre ela. Para Locke, todos os homens que fazem parte do Estado civil têm a propriedade sobre sua pessoa. Essa formulação é considerada como o princípio de *habeas corpus* – tenhas o teu corpo –, como o cerne do direito civil superando o direito medieval, segundo o qual o senhor tinha o direito de dispor sobre todos os seus bens, inclusive sobre a vida de seus servos. Vejamos o que Locke afirma: "Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma 'propriedade' em sua própria 'pessoa'; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo" (apud Weffort, 2001:94).

---

[7] Texto de John Locke: *Dois tratados sobre o governo civil.* Ver especialmente o segundo tratado.

Constituído sob os preceitos do pensamento liberal, nasce, a partir do século XVIII, um tipo específico de Estado – o Estado liberal burguês. O Estado moderno é o Estado liberal burguês, justificado pela idéia da liberdade e igualdade dos indivíduos que, por um ato de vontade, firmam entre si um pacto ou contrato social. Na visão do contratualismo moderno, o Estado surge como instância necessária para garantir o convívio social, a defesa da propriedade e o império da justiça. A própria idéia de justiça surge, nesta perspectiva teórica, como elemento derivado do pacto social, em que o homem substitui a força como instrumento de poder na ordem natural pela lei que é o instrumento de poder na ordem civil, substituindo o instinto e a força pela idéia da justiça e do direito. Os homens, vivendo em sociedade, criam as leis positivas, leis que eles criam para si mesmos e a que devem obedecer visando a segurança e a manutenção do pacto social.

A luta pela liberdade individual forjou mudanças nas relações sociais. A liberdade individual, como ponto de referência para a organização da sociedade, funcionou como pólo propulsor para contestar o poder do Estado medieval, justificado pela origem divina, firmado pela fé e mantenedor de uma sociedade organizada entre súditos e senhores. Na sociedade moderna, com a libertação da razão dos domínios da fé, o poder do Estado foi justificado como um ato da vontade humana. É interessante lembrar que a Europa era o palco das grandes descobertas da ciência, onde um novo tipo de conhecimento, justificado pela experiência, o saber empírico, era capaz de dar aos homens o poder de conhecer e dominar as forças da natureza. É nesse cenário que emergem as idéias de John Locke, médico inglês, considerado fundador do empirismo e grande ideólogo do liberalismo.

Na modernidade se desenvolve uma nova forma de organização da sociedade humana e uma justificativa racional, com implicações teóricas e práticas para o poder do Estado. Assim, desenvolveram-se as condições históricas necessárias para declarar que a origem do poder está nos indivíduos, que, reunidos, formam um povo e, organizados em sociedade, dão vida a um corpo político, ao Estado. Na luta pela libertação do pensamento humano do julgo do poder divino encontramos Rousseau, com a defesa do poder da vontade do homem. É um contexto histórico que permitiu a declaração de que soberano é o povo que legitima o poder do Estado e que o governo é o funcionário do povo. Essa idéia sobre o Estado, presente nas análises de Rousseau, explicita o espírito da época, o século XVIII, e o processo de transformações sociais vivido na Europa.

A crença iluminista no poder transformador das ações humanas se expressou na discussão sobre a legitimidade do poder do Estado. Há um elemento emancipador na idéia do direito natural e na teoria contratualista,

na luta contra o regime feudal e as desigualdades entre servos e senhores. A busca da igualdade, mesmo que inicialmente no plano dos direitos civis, foi o motor das transformações sociais na Europa a partir do século XVIII.

A sociedade capitalista não pode ser compreendida apenas pelas mudanças na estrutura produtiva, embora esse seja o ponto central de toda a dinâmica da vida moderna. Há que se considerar a profunda transformação ocorrida nas relações sociais e na compreensão do homem sobre o mundo social e sobre si mesmo, bem como o potencial criador que se colocou a partir da ascensão da idéia da liberdade individual e da capacidade de apreensão do mundo pela razão secularizada. Assim, o Estado moderno expressa as contradições do contexto histórico que lhe deu origem, uma sociedade marcada pelo potencial humanizador da liberdade individual, da razão como guia para a ação humana e, ao mesmo tempo, dilacerada pela luta de classes e pelo antagonismo entre interesses privados, individuais, expressos na legitimidade da propriedade privada, e os interesses coletivos, a defesa da ordem legal e da idéia de justiça.

As contradições da ordem burguesa vão constituir a particularidade do Estado moderno. As características centrais do Estado moderno podem ser identificadas na idéia de soberania do poder e na sua autonomia baseada no uso da razão, a legitimidade do contrato social e as distinções entre a esfera pública e a privada. A soberania está centrada na independência do poder do Estado, já que não há outro poder que lhe seja superior, como havia na Idade Média, com a relação de dependência com o poder da Igreja.

O Estado moderno se coloca como poder soberano dentro de uma delimitação territorial e com referência a uma população que constitui a nação, definindo as esferas pública e privada como esferas diferenciadas e com atribuições específicas, porém em íntima relação. O Estado constitui-se na esfera pública, com a defesa dos interesses gerais e do bem comum, e a sociedade civil, a esfera privada, como espaço dos interesses privados e individuais. As relações entre a esfera pública e privada desenvolveram-se de forma complexa na dinâmica política da modernidade. Os interesses privados são apresentados à esfera pública, exigindo o reconhecimento de suas demandas. A esfera pública, por sua vez, necessita do apoio político dos cidadãos e da base de sustentação do poder que se situa na sociedade civil.

A soberania e a distinção entre as esferas pública e privada são elementos definidores da organização do Estado moderno. Considerando a soberania como um atributo do poder, é preciso definir sobre o que se exerce o poder. Na organização do Estado moderno, o poder soberano é exercido sobre um território determinado e sobre uma população que o constitui. Assim se estabeleceu o Estado-nação, a partir da delimitação de

um território ocupado por uma população e com um sistema de poder organizado soberanamente. O reconhecimento da soberania nacional exigiu uma esfera de relações supranacionais, criando as relações internacionais e os acordos que legitimam o poder de cada Estado-nação. A organização da sociedade humana caminhou, a partir do século XVIII, na Europa ocidental, e posteriormente em todo o mundo, para o estabelecimento do Estado-nação, fundado na idéia de soberania dos povos.

Quanto à esfera pública, ela se refere à finalidade do Estado, à idéia de bem comum. O Estado moderno, organizado em bases nacionais, seguindo a explicação apresentada pelo contratualismo, tem a legitimidade do seu poder justificada pela necessidade de manter a paz e a liberdade individual. Na modernidade, o poder do Estado se legitima pela defesa da ordem social e da vida privada, para dar segurança ao indivíduo, que, sem a proteção do Estado, ficaria à mercê dos ímpetos da liberdade natural, vivendo, segundo a visão hobbesiana[8] do mundo, num estado de guerra civil.

A liberdade individual logo se apresentou como o livre direito de propriedade, subordinando os interesses coletivos à lógica da defesa do interesse privado. A esfera pública nasceu cindida pela contradição elementar da sociedade capitalista, sua divisão em classes e os antagonismos entre capital e trabalho. O Estado como esfera de interesses coletivos, como interesse público, é tensionado pela pressão dos diferentes interesses individuais, privados. Assim, é inerente à natureza do Estado moderno que na esfera pública se apresente a luta pelo reconhecimento e defesa dos interesses privados, exigindo que o poder do Estado se exerça como regulador e freio aos interesses particulares. A sociedade civil surge na modernidade, a partir do século XVIII, como esfera de luta e emergência dos interesses privados, e o Estado é colocado idealmente como o espaço onde se pactua sobre interesses coletivos, o bem comum. O desafio de pensar no bem comum numa sociedade de não-iguais levou ao debate sobre igualdade e liberdade. Assim se estabeleceu um nível de igualdade entre todos os indivíduos, centrada na idéia da liberdade civil e posteriormente na liberdade política, sem estender a igualdade para o plano da vida material. Na sociedade organizada em classes, o direito de propriedade privada dos meios de produção limita a igualdade social[9]. A regulação proposta em busca da igualdade social foi estabelecida

---

[8] Thomas Hobbes, *O Leviatã* (1651).

[9] A separação do trabalhador dos meios de produção, através da legitimidade da propriedade privada, foi o ponto central para o assalariamento da força de trabalho e desenvolvimento do capitalismo. A propriedade pessoal fruto do trabalho não tem o poder de subordinar o trabalhador, apenas a propriedade que funciona como capital pode fazer a subordinação do trabalho.

pela idéia de que toda propriedade privada também deve desempenhar uma função social. Assim, o contratualismo moderno foi edificando sua base de legitimidade centrada na liberdade individual e na igualdade formal entre os homens, que são profundamente desiguais na vida social. A desigualdade entre as classes sociais é ocultada pela pretensa igualdade humana no sentido formal e abstrato.

A distinção, nascida com o Estado moderno, entre a esfera pública e a privada tem limites históricos e conteúdo contraditório. O uso e a apropriação da esfera pública em defesa de interesses privados é recorrente na sociedade capitalista, levando a um constante risco da corrupção governo e da luta pelo poder político. A análise de Rousseau, especialmente na discussão sobre a origem da desigualdade entre os homens, aponta que o Estado é o poder do rico para oprimir o pobre, que o ato do pacto social se deu a partir de um engano, em que se proclamou a igualdade e a liberdade de todos os homens para em seguida torná-los acorrentados numa ordem desigual. Os impasses entre a legitimidade de uma ordem social fundada na vontade do indivíduo e as características opressoras do poder do Estado e a defesa da propriedade privada foram objeto das análises de Rousseau e da sua crítica à desigualdade entre os homens. Mesmo apontando as contradições da sociedade de seu tempo, Rousseau analisa a distinção entre Estado e governo proclamando que a soberania é do povo, que, pelo pacto, a transfere ao Estado; o governo é o corpo intermediário entre o povo e o Estado. O povo é formado pelo conjunto de indivíduos que, unindo-se em sociedade e fundando o Estado, tornam-se cidadãos. O cidadão está numa dupla relação dentro da sociedade: como membro do povo é a fonte da soberania que se realiza no Estado; como indivíduo, deve obedecer às leis que o Estado cria e que o governo executa.

A igualdade entre os homens, na teoria de Rousseau, se coloca no momento de fundação da sociedade e do Estado. Argumenta que, mesmo como um pacto fundado no engano, já que os homens não vivem em condições iguais na sociedade, no momento de constituição da ordem política todos são considerados iguais. A questão da democracia discutida a partir do pensamento de Rousseau pode ser analisada sob duas formas. Num sentido, a formação do Estado é democrática porque se constitui a partir da vontade geral. A vontade geral não é a soma de todas as vontades, mas a vontade da maioria, que se coloca como o pacto centrado nos interesses comuns. Se a vontade de todos como a soma das vontades particulares não se constituir em vontade geral, não pode dar vida ao corpo político, ao Estado. Rousseau já apontava a complexidade da relação entre Estado e cidadão, entre vontade geral e interesses particulares, e a necessidade da construção da vontade política como vontade geral, firmada num nível de consenso entre

as vontades particulares. De outro ponto de vista, a questão da democracia é apontada por Rousseau como uma das formas de governo. Na análise sobre as diferentes formas de governo, Rousseau aponta os problemas práticos, operacionais, dos governos democráticos, chegando à conclusão de que uma verdadeira democracia não seria possível, dadas as disputas entre os homens e a predominância dos interesses particulares. A democracia como forma de governo seria recomendada para os Estados pequenos, centrada na idéia da representação, como democracia representativa. É importante ressaltar que o pensamento de Rousseau sobre a democracia não se limita à análise das formas de governo, mas sobre a natureza do pacto que dá origem ao Estado, a idéia de contrato social. É na formação do Estado que a democracia se colocaria como pacto fundado na vontade geral, capaz de controlar o interesse particular e a luta de todos contra todos. Rousseau, preso ao quadro histórico de seu tempo, não teorizou sobre a luta de classes, mas sobre as desigualdades entre ricos e pobres, como resquícios de uma sociedade estamental em processo de tornar-se uma sociedade de classes. Assim, ele percebe um ponto central da sociedade moderna, a necessidade de formar a vontade geral e o pacto que funda o Estado, porém não avança na discussão sobre as mediações que se colocam entre a vontade particular e a formação da vontade geral.

É na relação entre os interesses particulares e a formação da vontade geral que se coloca a luta política moderna, trazendo a polêmica sobre a legitimidade do poder do Estado. Na sociedade moderna a legitimidade do poder do Estado foi fundada na idéia do contrato social, como ato da vontade dos indivíduos expressa em documento formal. A partir da Revolução Francesa, a legitimidade do poder do Estado esteve ligada às normas constitucionais. Conforme nos coloca Marés (2003:232): "No final do século XVIII, a revolução francesa inaugurou formalmente este Estado, fundado na Constituição que o organiza e descreve, garantindo os direitos dos cidadãos."

A legitimidade do poder do Estado é tensionada pela luta dos diferentes interesses que existem na sociedade. A organização do Estado depende das condições objetivas de existência dos homens, da organização da produção e das relações sociais estabelecidas e que se traduzem em relações jurídicas. O Estado expressa a sociedade que o engendra e que lhe dá legitimidade para o uso do poder político. Assim, a discussão conceptual do Estado revela-se uma tarefa complexa e que só pode ter validade se considerar o contexto histórico de cada sociedade. Julgamos que não é possível operar teoricamente com um único conceito para elucidar uma organização humana que depende da diversidade de cada sociedade, das condições históricas de seu desenvolvimento. O que podemos é identificar quais são os traços gerais que perpassam o desenvolvimento do Estado dentro

da moderna sociedade capitalista. As determinações de classe perpassam o Estado na sociedade capitalista, evidenciando a sua natureza contraditória, dada a necessidade de construção da esfera pública, do interesse coletivo, numa sociedade dilacerada pelos interesses privados.

O poder do Estado, na sociedade capitalista, se legítima para assegurar o direito à propriedade privada, à liberdade econômica, segurança pessoal e liberdade política do cidadão. Locke já teorizava sobre o cidadão – o sujeito portador de direitos, defendendo que todos eram portadores de direitos civis, mas nem todo indivíduo era cidadão com direitos políticos. A cidadania para John Locke é um atributo da liberdade. Apenas os homens livres são cidadãos! A liberdade foi transformada em atributo da riqueza e da possibilidade de obtenção da propriedade. Assim, efetivamente livre para Locke é o cidadão proprietário. Essa transmutação da liberdade em liberdade de propriedade foi uma tarefa da astúcia política da burguesia que serviu para justificar os direitos políticos dos proprietários. O contrato social criava o Estado, e os indivíduos, aqueles considerados cidadãos, os proprietários, poderiam dissolver o Estado caso este não cumprisse suas funções, sendo a função principal do Estado a defesa da propriedade privada.

Com Locke se operou uma revolução no sentido da normatividade das relações entre Estado e cidadão. A origem de toda a norma jurídica deve partir do direito do cidadão, e não do poder absoluto do Estado. A referência para a legitimidade do poder do Estado é o direito do cidadão. Desta forma nasceu o ideal liberal de colocar limites ao poder do Estado e preservar os direitos do cidadão, a esfera da vida privada como um espaço de livre-arbítrio do cidadão, assegurada pela legitimidade do direito de propriedade.

A cidadania, na modernidade, é um conceito contraditório, preso às determinações da ordem capitalista. O homem abstrato, livre e igual é o cidadão que, enquanto homem concreto, é perpassado pelas determinações da classe social a que pertence, sendo a desigualdade social uma expressão dos limites da cidadania moderna.

Como já analisamos, para os contratualistas o surgimento do Estado é justificado racionalmente; na origem do ato de vontade que o constitui está o indivíduo, e não um ente coletivo como a família ou o clã. Para a teoria jusnaturalista[10], centrada na idéia dos direitos naturais do homem, a sociedade e o Estado são resultado da vontade de homens livres e iguais. O homem possui, pela natureza, direitos imprescritíveis, contra os quais o Estado não pode atentar. Locke, partindo da premissa do direito natural, conclui que o direito à propriedade é um direito natural do homem que cabe ao Estado

[10] A respeito da teoria jusnaturalista, ver a análise de Bobbio (1988).

civil assegurar e proteger. Com a doutrina dos direitos naturais do homem, o ponto de partida para a formação da sociedade e do Estado é o indivíduo, e a motivação para se constituir a sociedade e o Estado é a preservação de interesses particulares, firmados a partir da idéia de contrato social. Para a vertente liberal, o que está na origem do ato de vontade que cria o Estado não é a comunidade e os interesses públicos ou coletivos, mas o indivíduo e a defesa dos interesses particulares, a defesa da propriedade privada. Neste ponto há uma divergência fundamental entre Locke e Rousseau, já que para Rousseau é a vontade geral que cria o corpo político, o Estado, que deve voltar-se para os interesses coletivos. Locke coloca a questão da submissão de todos os membros da sociedade à resolução da maioria, mas não teoriza sobre a formação da vontade geral; ele a pressupõe como vontade de todos os proprietários, já que estes são os cidadãos com direitos políticos que visam à defesa dos interesses privados.

Neste momento histórico, o ideal da sociedade liberal burguesa era o da maior liberdade econômica dos proprietários. Legitimado pelo voto censitário, defensor da liberdade econômica, da propriedade privada e mantenedor da ordem, surge o Estado liberal[11]. A teoria liberal funda-se na idéia de que o poder soberano é transferido do povo para o Estado, que passa então a ser seu legítimo detentor. A participação do povo ocorre no ato de transferência do poder para o Estado. Constituído o Estado, o povo, que individualmente é o cidadão, tem seus direitos assegurados conforme for estabelecido pela lei. A esse respeito é esclarecedora a análise de Marés (2003:239):

> Se o povo, em contrato social firmado com liberdade e consciência, entregara ao Estado a soberania, nada mais justo que, fundado no direito, a exercesse com autodeterminação sobre todo o território. Ao povo restaria o direito de ser indivíduo, cidadão e não coletividade organizada, com sentimento próprio e cultura conjunta. O reconhecimento da cidadania individual implicava, assim, a desconstituição de qualquer ente coletivo que não fosse o próprio Estado. Assim se constituíram os Estados nacionais contemporâneos, distanciando-se dos povos e criando um governo teoricamente independente, tendo a Constituição acima de tudo e a lei por argumento de legitimidade.

As idéias da teoria jusnaturalista moderna serviram de referência para o movimento político que desencadeou a luta pela libertação nacional

[11] Conforme nos coloca Bobbio (1988:7): "Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras".

na Revolução Americana, influenciando também as revoluções burguesas na Inglaterra e na França durante os séculos XVII e XVIII. Pela defesa dos direitos naturais do homem, a partir da razão secularizada, a ordem social pode ser concebida como resultado da vontade humana. Se há algo de revolucionário na teoria jusnaturalista, certamente é defesa do poder criador da ação humana e a crença na possibilidade do estabelecimento de regras racionais para orientar a conduta dos homens, superando o estágio de guerra civil, advogando que a justiça deve controlar os instintos humanos. No entanto, os limites à emancipação humana tornaram-se evidentes na ordem capitalista, em que a legalidade da propriedade privada serviu para sedimentar uma sociedade marcada pela desigualdade entre as classes sociais. Rousseau percebeu as contradições da sociedade moderna, a desigualdade concreta entre os homens e a formação do Estado a partir da idéia de contrato social, firmado sob o princípio da igualdade abstrata de todos. A análise sobre as possibilidades de um governo democrático num contexto de luta entre interesses particulares levou Rousseau a pensar que só numa sociedade de anjos a verdadeira democracia poderia existir. A falta de mediações entre os interesses individuais e a formação da vontade geral não possibilitava uma análise otimista sobre a democracia para Rousseau.

A crítica ao jusnaturalismo moderno

Com Hegel (1770-1831) temos a retomada da visão orgânica, elaborada pelos filósofos gregos, sobre a origem do Estado e da sociedade. A crítica ao contratualismo ganha espaço na obra de Hegel, quando ele analisa o conceito de sociedade civil e a predominância dos interesses particulares. Hegel analisa o espaço de formação do consenso que dá ordem ao caos dos interesses privados, vendo o Estado como o ponto de partida da normatividade ética que organiza a sociedade civil. O Estado como universal é a síntese conciliadora das individualidades. O Estado não seria o reino dos interesses particulares, mas o momento de consenso ético e dos interesses gerais, coletivos. A sociedade civil – reino dos interesses particulares e das disputas individuais – seria organizada e guiada pela normatividade ética do Estado. A relação entre Estado e sociedade civil é um tema central na filosofia do direito de Hegel. Na elaboração teórica de Hegel se coloca o rompimento com a concepção jusnaturalista baseada numa visão individualista da formação do Estado.

Segundo Konder (1991:66), Hegel trabalha com o conceito de Estado como "efetividade da idéia ética", um conceito para o qual o Estado existente deveria sempre tender. O Estado, como conceito de universal, expressa as determinações da idéia absoluta. Assim, o Estado é a realização máxima do espirito absoluto que se objetiva para dar unidade aos indivíduos. É preciso compreender que a dialética hegeliana parte do princípio de que os homens, sujeitos que criam a história humana, são objetivações do espírito absoluto, que se aliena de si para cumprir seu destino, cuja síntese ocorre na universalidade ética do Estado.

É preciso também analisar o conceito de real para Hegel. O real não coincide com o existente de forma direta, mas é o movimento em sua dinâmica e constante superação que transcende ao dado como existente. O processo dialético de constituição do real, em Hegel, parte da determinação do espírito absoluto alienando-se de si mesmo e objetivando-se na história como individualidade humana, para só então, na síntese final, assumir o caráter de universalidade ética – o Estado. "O Estado existente não coincide, automaticamente, com o Estado real – efetivo: ele só se aproxima da efetividade e só se torna a encarnação da razão na medida em que corresponde ao conceito de Estado" (Hegel, apud Konder, 1991:66).

Para Hegel, o Estado é a razão objetivada na história – a eticidade que normatiza a sociedade. Já que o Estado normatiza a sociedade, é necessário que se estabeleça uma Constituição, a qual deve ser outorgada pelo monarca. Hegel é defensor da monarquia constitucional. O Estado como universalidade ética deve dar vida ao corpo social, constituindo-se na esfera pública, onde deve imperar o interesse coletivo.

Hegel, mesmo partindo de um ponto de vista panteísta, defendeu a necessidade da Constituição como meio para evitar uma desfiguração do Estado pela corrupção e predominância dos interesses privados, individuais. "Exatamente para superar essa desfiguração, o Estado precisa organizar seu funcionamento de acordo com uma constituição, e essa constituição será tanto mais racional quanto melhor corresponder à natureza do conceito de Estado" (Konder, 1991:64).

Hegel analisou o Estado a partir da figura de Napoleão e estabeleceu na sua Filosofia do direito uma dialética entre Estado, família e a sociedade civil, entre as esferas da universalidade (Estado) e as singularidades (indivíduo). Para ele, a sociedade civil seria "o conjunto de indivíduos participantes da vida econômica no regime capitalista de concorrência" (Garaudy, 1983:91). A necessidade do Estado foi colocada como o momento ético, para se transcender da singularidade egoísta dos indivíduos atomizados. O Estado, na filosofia hegeliana, é a "unidade do universal existente em si

e da particularidade subjetiva". Neste sentido, a filosofia hegeliana rompe com a perspectiva individualista presente na teoria contratualista, segundo a qual os indivíduos, por um ato de vontade, criam a sociedade e o Estado. Para Hegel, o indivíduo não é uma realidade isolada, um átomo social. "O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que ela concebe na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si" (Hegel, apud Garaudy, 1983:91).

Hegel defendia a necessidade da constituição para regular a ação do Estado. Assim, podemos inferir das elaborações de Hegel a discussão sobre a tarefa de regulação que o Estado deve desempenhar frente à contraditoriedade dos interesses privados que existem na sociedade civil e a necessidade de conter o Estado existente, limitando o seu poder por meio das normas éticas estabelecidas na constituição.

Para Bovero (1987:110), "Hegel persegue a mesma meta de uma justificação racional do Estado; de modo que a filosofia hegeliana continua a ser uma filosofia do Estado-razão, tal como a jusnaturalista, ainda que seja uma filosofia diversa, pois Hegel atribui a racionalidade ao Estado". Assim como a teoria jusnaturalista, Hegel parte de uma análise racional. No entanto, há diferenças profundas quando se considera que o fundamento inicial para a formação do Estado, em Hegel, não é o indivíduo, mas a razão ou o espírito absoluto, pois a racionalidade não é atribuída ao indivíduo, e sim ao Estado, como objetividade histórica. Entre os interesses do indivíduo e a vontade universal se coloca um conjunto de mediações, a esfera da particularidade. No pensamento de Hegel, o singular se comunica com o universal por meio da particularidade, sendo que um importante espaço dessa mediação é atribuída às corporações, que vinculam os interesses privados dos indivíduos econômicos à esfera da universalidade ética, o Estado. Assim, a relação entre indivíduo e Estado não ocorre de forma direta e imediata, senão mediada por um conjunto de instituições que se formam na sociedade civil, dada a complexidade dos diferentes interesses particulares existentes. O Estado como momento da normatividade ética é o espaço de superação do interesse privado, possibilitando a legitimidade do interesse coletivo.

É em Marx[12], especialmente nos textos de 1843,1844, 1848 e 1857, que a crítica ao Estado liberal se colocou com toda força, alegando o seu caráter de classe. Marx analisou, inicialmente, a Filosofia do direito de Hegel,

---

[12] Não se pode esquecer o trabalho de Engels, A origem da família, da propriedade privada e do Estado, como um componente importante da análise e crítica dos motivos econômicos presentes na organização dos Estados. Assim como para Marx, Engels acreditava que o Estado foi criado pelo desenvolvimento da sociedade, a partir das suas relações sociais de produção e da forma de apropriação da riqueza como riqueza privada.

afirmando que não era o Estado que fundava a sociedade civil, e sim, esta é que criava o Estado e o legitimava. É célebre a afirmação de Marx de que, em Hegel, a dialética estava de cabeça para baixo. Ele contestou o conceito de Estado elaborado por Hegel, confrontando-o com a realidade do Estado liberal existente[13]. Marx analisou a relação entre o Estado e a sociedade civil, no prefácio do texto de 1857[14], a relação entre a estrutura social e a superestrutura jurídica e política, como uma dinâmica de mútuas determinações.

Para Marx, a sociedade capitalista se estrutura a partir da relação dialética entre a base produtiva, a organização das classe sociais, as normas jurídicas e os interesses que se fazem representar no Estado. A crítica de Marx contra o Estado liberal de seu tempo o colocava como "comitê da burguesia", e não como esfera do interesse geral, de proteção para todos os homens enquanto cidadãos. Para Marx, o Estado liberal defende a cidadania burguesa, com determinações de classe. A emancipação humana na ordem do capital é parcial, só ocorre para a classe burguesa, através da exploração do trabalho. Na sociedade capitalista, para Marx, a democracia sempre seria restrita, devido à exploração do capital sobre o trabalho. A crítica de Marx à democracia não se coloca como a crítica a uma forma de governo, e sim ao conteúdo substantivo da democracia burguesa, dado que a função central do Estado seria a de assegurar o regime de propriedade privada dos meios de produção. A regulação social feita pelo Estado deveria manter a ordem capitalista, mesmo quando se colocasse em questão os direitos trabalhistas. Seria a luta por condições de igualdade na exploração da força de trabalho pelos capitalistas.

Para Marx, a história é um processo que se desenvolve a partir das condições objetivas e subjetivas para a ação dos homens. Longe de uma análise mecânica do processo de dominação dentro da sociedade capitalista, o que envolve a esfera estatal, Marx considerava o tempo presente saturado de determinações históricas e de possibilidades futuras. "Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstância de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado" (Marx, 1978:17).

---

[13] Marx (1980:24), "La idea es convertida en sujeto, y la relación real de la familia y de la sociedad civil con el Estado es concebida como su actividad imaginaria interna. Familia y sociedad civil son las presuposiciones del Estado, son los agentes verdaderos, pero en la especulación ello es invertido. Pero en tanto que la idea es convertida en sujeto, los sujetos reales, sociedad civil, familia, 'circunstancia, arbitrio, etc.', son transformados aquí en momentos irreales, con otra significación, en objetivos de la idea."

[14] O texto de 1857 – *Contribuição à crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

Marx, analisando o Estado burguês e as possibilidades do governo social-democrata, colocou que os fundamentos de classe estão presentes na construção histórica da socialdemocracia, vista como resultado das lutas entre o proletariado e a burguesia no cenário político.

> Quebrou-se o aspecto revolucionário das reivindicações sociais do proletariado e deu-se a elas uma feição democrática; despiu-se a forma puramente política das reivindicações democráticas da pequena burguesia e ressaltou-se seu aspecto socialista. Assim surgiu a social-democracia. [...] O caráter peculiar da social-democracia resume-se no fato de exigir instituições democrático-republicanas como meio não de acabar com dois extremos, capital e trabalho assalariado, mas de enfraquecer seu antagonismo e transformá-lo em harmonia. (Marx, 1978:48).

Segundo Przeworski (1989), Marx, na fundação da I Internacional, afirmou que os trabalhadores deveriam organizar-se em partido político. A questão central do debate era se as instituições políticas da burguesia e o voto deveriam ser usados pela classe trabalhadora. Os anarquistas negaram a possibilidade do uso político das instituições burguesas; já os que se tornaram socialistas decidiram utilizar os direitos políticos dos trabalhadores onde eles existiam, ou lutar pela sua implantação, com vistas a impulsionar o processo de transformação social. A proposta de radicalização da democracia levaria à superação do capitalismo, pois a igualdade democrática é contrária à lógica de acumulação do capital e a conseqüente desigualdade entre os homens. A polêmica política centrou-se na análise sobre as possibilidades de o Estado regular a vida econômica e social, estabelecendo a prioridade do interesse coletivo sobre o interesse particular, e as possibilidades de supressão da propriedade privada, como condição necessária ao funcionamento da sociedade regulada, espaço do interesse coletivo. Nessa polêmica se colocou a discussão sobre a necessidade da luta política como uma força capaz de construir uma vontade hegemônica. A idéia de Rousseau sobre a vontade geral ressurge no debate político. Construir a vontade geral a partir das vontades particulares, articulando a luta dos trabalhadores, era a tarefa do partido político. Articular os diferentes interesses existentes na sociedade civil, numa luta pela hegemonia, na condução da vida política, exigiria colocar os interesses dos trabalhadores para além da sua classe, como interesses gerais da humanidade. Os trabalhadores deveriam tornar-se a classe hegemônica para suprimir a si próprios enquanto classe, construindo uma sociedade socialista.

Um ponto central da luta política dos trabalhadores no século XIX foi a conquista do sufrágio universal. Com a universalização do voto, a

polêmica sobre a vida política e as possibilidades de regulação das desigualdades sociais, por meio da ação do Estado, fomentaram o debate sobre a natureza do Estado moderno e sua legitimidade, bem como sobre o conceito de democracia.

Segundo Offe (1984), o conceito formal e liberal do Estado não questiona suas funções, apenas analisa os seus procedimentos e normas de atuação. Assim, ao discutir o Estado capitalista, Offe vai além da análise sobre o seu funcionamento, colocando o seu vínculo com a esfera da economia: "[...] refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material" (1984:123).

O Estado passou a ser analisado como uma estrutura burocrática, especialmente a partir de Max Weber, que ressaltou como alguns de seus aspectos centrais o uso legítimo da força dentro de determinado território, a estrutura burocrática do funcionamento do Estado e o tipo de autoridade do governante.

> Sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, tal como é peculiar a todo outro agrupamento político, ou seja, o uso da coação física. [...] A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida –, mas é seu instrumento específico. [...] Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. (Weber, 1968:56).

Para Weber, o Estado moderno desenvolveu-se pela expropriação dos meios materiais de gestão dos antigos funcionários dos príncipes. Surgiu com o Estado moderno uma nova categoria de políticos profissionais e a divisão dos funcionários em duas categorias: "os funcionários de carreira e, de outro, os funcionários políticos". (Weber,1968:73).

> O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão. Equivale isso a dizer que o Estado moderno expropriou todos os funcionários que, segundo o princípio dos Estados dispunham outrora, por direito próprio, de meios de gestão, substituindo-se a tais funcionários, inclusive no topo da hierarquia. (Weber, 1968:62)

A discussão sobre o processo de constituição do Estado moderno é bastante complexa, sendo que o seu caráter de classe, o fundamento econô-

mico da sua atuação, conforme ressaltado por Marx, contribui para a análise sobre a constituição dos Estados nas antigas colônias dos países centrais[15]. A dinâmica da produção capitalista não se restringe aos limites da soberania nacional. Assim, se há na ordem mundial o reconhecimento dos Estados nacionais como entes jurídicos soberanos, essa soberania também se torna formal e abstrata quando se analisa concretamente a desigualdade entre as nações. Abre-se, a partir do estabelecimento de uma igualdade formal entre os diferentes países, uma relação desigual entre eles no mercado mundial. As lutas pela independência nacional, especialmente as ocorridas na América Latina, revelam que a soberania política não eliminou a dependência econômica desses países.

Não podemos entender o Estado-nação apenas a partir da sua delimitação territorial, população e poder político, sem considerar a organização da estrutura produtiva, as relações entre as classes sociais, a ordem jurídica e a inserção de cada país no mercado mundial. É assim que podemos compreender como as colônias, embora tendo alcançado soberania política, a delimitação do seu território e sua população, transformaram-se em Estados subordinados aos países centrais. Os movimentos de libertação nacional do século XIX, na América Latina, recriaram o quadro de dependência econômica a partir de transformações políticas que mantiveram inalteradas as bases internas da sociedade, o padrão de desigualdade entre as classes, o poder político centrado nas elites patrimonialistas[16] e a subordinação externa.

Embora com uma experiência histórica muito diferente, o conceito de Estado foi transplantado para a América Latina seguindo a influência teórica e política da Europa e, depois, com a hegemonia dos Estados Unidos da América do Norte. O resultado desta transposição conceptual foi a criação de Estados autoritários, que proclamavam ideais liberais num contexto interno marcado pelas relações personalistas, pelo patrimonialismo e privatização do espaço público por parte das elites locais. Os ideais liberais que tinham aspectos emacipadores na Europa do século XVIII, servindo para uma transformação na estrutura do poder político, na periferia do

---

[15] Países centrais são aqueles que detêm poder econômico e grande participação no mercado mundial. A Inglaterra foi o centro do capitalismo até o final da Segunda Guerra Mundial, e depois essa hegemonia foi conquistada pelos Estados Unidos da América do Norte. Atualmente o grupo de países da União Européia, os Estados Unidos e o Japão constituem os países centrais.

[16] Conceito analisado por Raymundo Faoro, em *Os donos do poder* (1998).

sistema capitalista, especialmente na América Latina, pactuaram com o sistema de dominação centrado numa relação personalista, que impediu a universalização do conceito de cidadania, mesmo considerando seus limites dentro da ordem capitalista. Nos países da América Latina não se desenvolveu o processo revolucionário liberal, com os ganhos da revolução burguesa, que em certo momento foram fundamentais para quebrar a velha ordem feudal na Europa. A burguesia nos países periféricos não adquiriu caráter revolucionário nem quebrou o poder dos latifúndios e da velha oligarquia, não estabeleceu uma esfera pública como espaço de pactuação de interesses coletivos, mas manteve o Estado como espaço para a realização dos interesses privados das classes dominantes. Neste sentido, Weber adquire uma importância heurística quando coloca que um instrumento privilegiado do Estado é o uso da violência física. Na América Latina, os governos autoritários fizeram do uso da força e da repressão o instrumento privilegiado para governar.

No século XX, a discussão sobre o Estado tornou-se mais complexa, devido à conquista do voto universal, que deu nova dinâmica aos partidos políticos, especialmente na Europa, onde a classe operária organizada colocava-se de forma atuante no cenário político. A polêmica sobre a revolução socialista colocou o Estado como um ponto-chave do debate teórico e político, com a experiência da socialdemocracia européia, as idéias de Marx do Estado como o "Comitê da burguesia" pareciam fora de lugar. As teses da reforma social, já colocadas pela Igreja Católica na encíclica papal *Rerum Novarum* no final do século XIX, passaram para a socialdemocracia européia numa versão mais modernizada – as conquistas políticas das classes trabalhadoras no Estado de Bem-estar Social.

O capitalismo passou por profundas transformações no século XX, sendo que o processo revolucionário da Rússia e a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas pressionou o mundo ocidental, questionando os fundamentos da liberdade burguesa. Não era mais possível conter as tensões sociais usando apenas da repressão[17]. Era necessário considerar os interesses coletivos como ponto de consenso, limitando os direitos da propriedade burguesa. O voto universal e secreto foi a arma política para pressionar o Estado burguês, fazendo sua atuação considerar

[17] Embora o Estado nunca possa abandonar este eficiente método de governo: a repressão e a violência física. Todo discurso moderno das formas de governo se faz a partir de Estados que mantêm aparatos repressivos.

os interesses coletivos como meio para legitimar o poder político. Nesta polêmica, criou-se a tese de reformas contínuas[18], que levariam ao desenvolvimento progressivo de um Estado socialista. Neste debate tivemos a figura de Bernstein e a contraposição de Rosa de Luxemburgo na polêmica da socialdemocracia alemã. Para Bernstein, o socialismo como finalidade das lutas sociais terminaria completando a democracia burguesa, considerada como uma etapa de um processo histórico progressista.

> O sufrágio universal transforma-se no instrumento fundamental dessa luta para "elevar o trabalhador da condição social de proletariado àquela de cidadão e, portanto, para generalizar o sistema civil ou a condição de cidadão[19]". Um processo gradual, de transição democrática do Estado burguês ao estado proletário, da sociedade capitalista à socialista. (Sader, 1986:11).

A discussão teórica sobre a superação do capitalismo ficou desfocada[20], a conseqüência passou a ser vista como causa, a criatura como criador, onde o Estado engendrado pela sociedade passou a ser considerado o centro das tensões, como se fosse o próprio centro do capitalismo e criador da sociedade civil. A dinâmica política passou a ser valorada, muitas vezes sem referência à centralidade da estrutura produtiva e das lutas no plano econômico. A normatividade jurídica do Estado passou a ser analisada como a fonte da ordem social, e não a ordem do capital como a fonte para a normatividade jurídica da sociedade capitalista.

A discussão da democracia foi centrada nas possibilidades da democracia representativa liberal como forma de governo, e não com referência ao conteúdo do poder e sua base de sustentação. A democracia como forma

---

[18] É estranho como a humanidade repõe velhos debates. Hoje a tônica dos discursos, especialmente na América Latina, é a da reforma possível, da "utopia possível", como coloca Tarso Genro (1995). A idéia de linearidade num mundo conturbado por convulsões sociais é no mínimo uma invenção estranha do homem para não ver de forma clara sua própria realidade. Falar em transformações nos dias atuais só pode ser coisa ligada à comunicação – o *boom* da tecnologia ou a radicalismo de visionários. E, assim, buscamos reformas no velho prédio da sociedade.

[19] Bernstein. Os pressupostos do socialismo e as tarefas da socialdemocracia. In: *Socialismo evolucionário*. Citado na apresentação de Emir Sader ao livro *Reforma social ou Revolução?*, de Rosa de Luxemburgo (1986).

[20] A ciência política ganhou prestígio. A questão central do mundo moderno seria a ocupação do espaço político e a representação política. Esta tese passou a ser valorada por muitos teóricos. A resistência a essas teses também foi significativa. Deve-se pensar em Lukács e Gramsci como nomes da resistência às idéias de progressão entre capitalismo e socialismo.

de governo deu legitimidade ao Estado liberal, pois, mesmo nas sociedades marcadas por grande desigualdades sociais, os direitos civis e políticos permitiram a existência de regras formais para as instituições políticas e para a alternância do poder via eleições. O formalismo democrático ganhava nova dimensão, na qual o problema da forma de governo, da estrutura burocrática e da ocupação de espaços na estrutura do poder estatal passava a ser central no debate da organização política dos trabalhadores europeus, especialmente na Alemanha, Inglaterra e França. Como crítica ao movimento reformista, Rosa de Luxemburgo enfatizava o caráter classista do Estado.

> O atual Estado não é uma "sociedade" no sentido de "classe obreira ascendente", mas o representante da sociedade capitalista, quer dizer, um Estado classista. Eis por que a reforma por ele proposta não constitui aplicação do "controle social", isto é, do controle da sociedade de trabalhadores livres sobre seu próprio processo de trabalho, mas um controle da organização da classe do capital sobre os processos de produção do capital. (Luxemburgo, 1986:50).

A análise sobre o conceito de Estado sofria alterações acompanhando a dinâmica da sociedade, refletindo-se no debate teórico e político do século XX. Como já colocava Rosa de Luxemburgo: "Pela vitória da burguesia, o Estado tornou-se num Estado capitalista. É evidente que o próprio desenvolvimento do capitalismo modificou profundamente o caráter do Estado, alargando constantemente a sua esfera de ação, impondo-lhe novas funções, particularmente no campo econômico, onde é cada vez mais necessária a sua intervenção e controle" (1986:55).

O processo de legitimidade do Estado foi analisado a partir da igualdade política, a igualdade formal dos cidadãos, embora mantendo a desigualdade concreta nas relações econômicas entre as classes sociais. Um novo contratualismo nasceu com a socialdemocracia européia, trazendo avanços na regulação das desigualdades sociais, legitimando a pactuação de interesses coletivos. Porém, os avanços desse contrato social ocorreram apenas nos países centrais[21]. A periferia capitalista continuou sendo uma realidade apartada, os direitos democráticos foram restritos às liberdades de voto, sem alterações profundas na ordem social, mantendo uma estrutura patrimonialista do poder político que favoreceu a permanência de um grau

[21] É neste sentido que se criam termos como: Primeiro Mundo – os países ricos do Ocidente; Segundo Mundo – os países socialistas; e Terceiro Mundo – o resto pobre do mundo. Ver, a respeito, Ladislau Dowbor. (1988).

de desigualdade social, fazendo a cidadania figurar como horizonte distante da realidade pobre dos trabalhadores da América Latina[22].

Rosa de Luxemburgo denunciou a exportação das tensões e das contradições sociais dos países centrais para as colônias e países periféricos. Para ela, o custo da socialdemocracia européia seria pago pelos pobres da periferia. Como nos mostra a história ocidental desde o século XVI, a extração da mais-valia[23] foi conseguida por meio da exploração dos trabalhadores dos países pobres, com regras de proteção e direitos sociais muito restritos. O capitalismo se expandiu em busca de novos mercados e de novas fontes de criação do valor, os braços baratos dos trabalhadores da periferia e os seus produtos primários, com valor de troca muito desigual no mercado mundial e as diferentes barreiras para a entrada de sua produção nos mercados europeu e norte-americano.

Os governos autoritários nos países periféricos, usando da soberania política do Estado nacional, permitiram a espoliação de suas riquezas, abrindo seus mercados ao grande capital, criando uma paz forçada nas relações de trabalho, pactuando com a burguesia externa e com as elites internas, sendo permissivo nas atividades que afetam o ecossistema; poluem o solo, água e ar, devastam florestas e conservam padrões de desigualdades sociais que mantêm grande parte da população em situação de pobreza.

Nos países periféricos, o capitalismo não cumpriu sua promessa civilizatória, não transformou de forma generalizada o indivíduo em cidadão, mas apenas o consumidor em cidadão. A democracia como sistema de governo, nos países periféricos, não foi capaz de universalizar o acesso a

---

[22] Só para ilustrar esta afirmação, ler a reportagem (uma delas) sobre o trabalho escravo no Brasil – revista *Veja*, n. 12, de 24/3/99, p. 44. O livre mercado no Brasil ainda é livre para aprisionar pobres em trabalho escravo, tal como foi usado para fixar os pobres imigrantes vindos para o cultivo das lavouras de café, no final do século XIX e início do século XX. Ver a obra de Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil* (1977). No Fórum Social Mundial, Porto Alegre, em 2003, o tema do trabalho escravo foi debatido, mostrando sua permanência nos países da América Latina.

[23] Marx, ao analisar o processo de produção capitalista, enfatiza que o trabalhador produz um excedente ao valor de seu salário, que ele denomina mais-valia. Esse valor excedente é apropriado pelo capital. Quando esse valor é obtido por meio do prolongamento da jornada de trabalho, temos a mais-valia absoluta; quando se incrementa a produtividade do trabalho, temos a mais-valia relativa. O custo do salário é sempre inferior ao valor que o trabalho gera no processo produtivo capitalista. Esta diferença é a mais-valia. Como nos países periféricos o custo da força de trabalho é inferior ao custo da força de trabalho dos países desenvolvidos, isto explica em parte a instalação das empresas multinacionais que exploram a força de trabalho na periferia. Veja o caso das maquiladoras no México ou da Nike usando a mão-de-obra na Ásia.

bens e serviços essenciais, não logrou conquistar uma condição de bem--estar coletivo para a população. A democracia não é vivida como partilha da riqueza socialmente produzida, ficando restrita a regras formais para a alternância dos grupos que chegam ao poder político.

A experiência soviética também se deparou com o formalismo democrático de governos autoritários. A polêmica de Rosa de Luxemburgo com Lenin, sobre a vanguarda revolucionária, demostrou os impasses na forma de organização socialista de democracia proletária. A construção da democracia na Rússia era um processo mais complicado devido ao passado czarista que tinha que ser destruído. O debate sobre a construção da vontade geral, a pactuação dos interesses coletivos fez surgir a polêmica entre o centralismo democrático e o pluralismo democrático. Na medida em que o Partido Comunista torna-se o eixo de toda vida social e política, o centralismo democrático inibiu o pluralismo e se tornou uma ditadura que afastou a burocracia oficial do partido da base social, isolando o poder político como um comando sobre a sociedade, negando a radicalização da democracia.

A democracia socialista na Rússia revolucionária não foi construída a partir de uma base operária numerosa e organizada politicamente. A experiência democrática foi construída com a revolução socialista num país marcado pelo atraso econômico e político. Assim, quebrar uma hierarquia de poder era tarefa difícil e tensa, dadas as divergências dentro do próprio partido revolucionário, pois entre Lenin e Stalin as diferenças sobre os rumos da revolução eram enormes, como observou Lukács (1979:123):

> Queremos, porém, observar que Lenin via no comunismo de guerra uma medida de emergência imposta pelas circunstâncias e considerava a NEP[24] uma forma transitória provocada por uma situação particular; Stalin, ao contrário, atribuía a todas as suas tentativas de reestruturar violentamente a distribuição da população, num país de capitalismo atrasado, o valor de modelo universal para todo desenvolvimento socialista.

O imperialismo ganhou espaço na discussão teórica com as elaborações de Lenin, Hilferding[25] e outros. A sociedade tornou-se mais complexa, exigindo análises sobre as articulações do poder entre o centro e a periferia capitalista, além das lutas sociais e políticas em cada realidade nacional.

---

[24] Nova Política Econômica – regras ditadas por Lenin em 1921, considerando o atraso econômico dos países do Leste europeu, especialmente da Rússia czarista, e a busca de crescimento econômico.

[25] R. Hilferding, autor do livro *O capital financeiro* (1985), estuda a fase do imperialismo e da hegemonia do setor financeiro na economia capitalista.

As funções do Estado tornaram-se mais complexas, sem, no entanto, perder seu caráter de classe.

A análise sobre a particularidade histórica do Estado moderno, na periferia capitalista, exige considerar dois níveis de pressão: a da burguesia interna e dos grupos econômicos mais conservadores – como o latifúndio –, que enfrentam as mobilizações operárias e populares; e a da burguesia externa – as multinacionais e os governos dos países centrais[26] –, que exigem acordos políticos e econômicos que recriam a subalternidade dos países periféricos. Atuando junto com esses dois grupos de pressão, o capital financeiro tem sido um ponto nevrálgico para os Estados periféricos, que sempre estiveram presos aos empréstimos externos, devido à baixa poupança interna e ao sistema de dominação econômica no qual se inserem.

O contratualismo moderno, adaptado à realidade dos países periféricos, fez nascer uma mistura de formalismo democrático e estrutura estamental numa síntese patrimonialista em que o conceito de cidadania se torna carente de sentido histórico. O conceito de Estado, inspirado inicialmente na experiência da Europa e depois dos Estados Unidos, virou uma "saia justa" para os países da América Latina. A dinâmica social, política e econômica dos países latino-americanos criou uma formalização democrática num ambiente de dura repressão social e política, demonstrando a experiência de construção do cidadão desprovido de direitos[27].

Devemos ressaltar que a diversidade cultural da América Latina exige análises mais particularizadas. Referimo-nos de forma generalizada ao conceito de Estado que foi sendo introduzido na América Latina e que não tinha referências concretas com sua cultura, sua tradição e sua história. Assim, a generalização de ditaduras militares, de populistas no poder, marca a história latino-americana como uma experiência de opressão das elites locais sobre as classes trabalhadoras.

O Estado, na América Latina, foi sendo construído como um importante aliado das classes dominantes, tanto da burguesia interna como da externa. O cerne da questão, no entanto, não pode ser reduzido ao Estado,

---

[26] Os países centrais são definidos pelo grau de desenvolvimento tecnológico de sua economia e sua participação no mercado mundial, sendo liderados pelos Estados Unidos, Alemanha, França e Japão.

[27] Conforme dados do próprio Banco Mundial, *World Development Report* – 1997, e o informe sobre Desenvolvimento Humano de 1992 – pndu, bem como o livro *O Desafio da Exclusão* (1997), de Bernardo Kliksberg, entre outros.

mas sim à própria lógica de expansão do capital e ao sistema de poder inerente à acumulação capitalista, que transcende as fronteiras nacionais.

Para compreender a complexa realidade social do século XX é preciso considerar a importância da relação Estado e cidadão, sem, no entanto, perder de vista a dinâmica das relações entre as classes sociais e a constituição do mercado mundial como um espaço de concorrência capitalista. Considerando o processo de construção do conhecimento sobre a realidade social, deve-se ter em conta que, numa ordem hierárquica na construção das categorias de análise, o Estado é uma categoria dependente, subordinada, e o capital, como relação social, é uma categoria central e subordinante. A exploração do trabalho na sociedade capitalista é o centro da contradição social, embora a regulamentação que o Estado coloca sobre as condições desta exploração assuma diferentes formas nos diferentes países do mundo. É o imbricamento de uma lei geral – a exploração do trabalho pelo capital – que se concretiza sempre em realidades particulares, com dinâmicas sociais específicas, que pode esclarecer os impasses da relação Estado e cidadão. O conceito de capital remete a um tipo específico de relação social, determinada historicamente. Neste sentido, capital não equivale a dinheiro, coisas, bens, mas à relação social que define a forma da produção da vida material e a apropriação da riqueza socialmente produzida.

O Estado desenvolve uma função hegemônica, que na sociedade capitalista é colocada a serviço dos interesses gerais da ordem do capital, porém não de forma absoluta. Ocorre um tensionamento entre as condições materiais para o exercício da dominação, o aparato repressivo do Estado e as condições políticas, a busca de direção e consenso dentro da sociedade civil. Na esfera da política, as disputas entre os diferentes setores da sociedade se estabelece como um confronto ideológico, fazendo do espaço público um palco de disputa de interesses particulares, de interesses de segmentos organizados que buscam dar visibilidade e legitimidade para as suas demandas. A complexidade dos movimentos sociais, a diversidade das demandas e das pressões colocadas para o Estado podem obscurecer o seu caráter de classe, levando inclusive a se pensar numa sociedade "pós-moderna", onde os diferentes "sujeitos" não estão relacionados, em última análise, à lógica das contradições entre capital e trabalho, à luta de classes. Deve-se considerar que nem todos os conflitos sociais estão imediatamente ligados à questão de classe, mas o poder regulador do Estado sobre os diferentes interesses particulares revela, sim, em sua base, um caráter de classe, já que sua função central é a manutenção desta ordem societária firmada sob o princípio da legalidade da propriedade privada.

A existência de diferentes interesses na sociedade civil cria espaço para a construção de consensos voltados para o interesse coletivo, tornando a relação entre as esferas pública e privada mais complexa. Quando se colocam na esfera pública, os interesses particulares devem assumir um caráter de interesse geral, para poder legitimar suas proposições. O processo da luta política coloca a relação entre Estado e sociedade civil numa dinâmica onde se estabelecem as possibilidades de mudanças sociais e a luta pela hegemonia na formação da vontade geral, considerando a pluralidade democrática. O debate político torna-se mais complexo na sociedade atual devido à complexificação das relações sociais.

Retomando as idéias de Rousseau, torna-se evidente, a partir dos conflitos sociais modernos, que a igualdade jurídica e política não pode completar a democracia sem um padrão de igualdade social. Assim, o Estado capitalista vive num impasse do discurso da cidadania e da prática da opressão. A igualdade social é contraposta à lógica da recriação ampliada do capital e ao processo de acumulação que favorece a desigualdade entre segmentos sociais, classes, e entre os países centrais e periféricos.

Ao contrário da socialdemocracia européia, que via nas reformas políticas o ponto central de superação do capitalismo, Lukács, partindo da ontologia marxiana, retoma em sua análise a centralidade do momento econômico na dinâmica social. Para Lukács, a análise da produção material ainda é o ponto central para compreender a organização da sociedade. Assim, em suas análises, busca entender como, no processo histórico, se pode superar a forma capitalista de organizar a produção da vida material, o que inclui o campo da política de forma articulada ao da economia. Neste sentido, discute a questão da regulação consciente da economia pelos homens – os produtores associados. "A particularidade do capitalismo está em criar espontaneamente uma produção social propriamente dita. O socialismo transforma esse fato espontâneo em regulação consciente" (Lukács, 1979:164).

Ao colocar no debate a regulação consciente do processo social de produção, Lukács analisa as possibilidades do socialismo. Ao contrário das interpretações que colocavam o socialismo como uma etapa histórica isenta de contradições no plano material, ele afirmava que:

> Isso significa, antes de mais nada, que não apenas o papel ontologicamente central da economia pode fazer nascer o socialismo, mas que sua importância e função ontológica não desaparecem nem mesmo no socialismo realizada. Em O capital, Marx diz que a esfera da economia,

> mesmo no socialismo, continuará a ser um "reino da necessidade" para a vida humana. (Lukács, 1979:163).

No século XX, a crítica à democracia burguesa desenvolveu-se com a denúncia de seu caráter formal, onde a desigualdade social seria um problema da democracia liberal, cujo fundamento estaria dado pelas relações sociais de produção capitalista. O sistema de representação política dentro do Estado capitalista não alteraria a estrutura de classes da sociedade. Pelo contrário, serviria para ocultar essa estrutura classista ao individualizar a representação política com o conceito abstrato de cidadão. A crítica ao contratualismo liberal, que postula a existência de uma sociedade individualista, em que a relação entre Estado e cidadão não se estabelece por meio das mediações de classe, tornou-se mais forte a partir da ação dos sujeitos coletivos, especialmente os sindicatos que deram origem aos partidos políticos trabalhistas. Retomando Hegel, a análise sobre a dinâmica entre Estado e sociedade civil exige pensar a relação entre o singular e o universal por meio da mediação da particularidade, as corporações de classe. Retomando Marx, a relação entre o singular e o universal, na sociedade capitalista, só é compreensível quando se considera o caráter de classe do Estado moderno e as contradições que surgem na sociedade civil.

> Um traço característico da democracia capitalista consiste na individualização das relações de classe na esfera política e ideológica. As pessoas que no sistema de produção classificam-se como capitalistas ou assalariadas aparecem na política como "indivíduos" ou "cidadãos" indistintos. [...] O segundo efeito é que as relações no interior da classe tornam-se estruturadas sob a forma de relações de representação. O parlamento é uma instituição representativa: seus membros são indivíduos, não massas. Assim, uma relação de representação impõe-se à classe pela própria natureza das instituições democráticas capitalistas [...]. Massas representadas por líderes – eis o modo de organização da classe trabalhadora no seio das instituições capitalistas. (Przeworski, 1989:27).

O debate sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil revela a complexidade da realidade social. As funções do Estado se ampliaram no século XX, não apenas devido à luta pela igualdade social, mas essencialmente devido à complexidade da estrutura produtiva social e ao acirramento da concorrência capitalista, e os impasses das crises deste sistema de produção levaram a grandes modificações nas funções do Estado.

A classe operária dos países centrais fez da socialdemocracia um instrumento para conseguir regular a exploração do trabalho pelo capital. Mas,

no âmbito geral, a lei da exploração permaneceu inalterada, já que muitos conflitos e tensões sociais foram transferidos para os países periféricos[28]. Nos países periféricos as leis e normas de proteção do trabalho são frágeis, a exploração do trabalho pelo capital se recria em níveis mais absurdos e o Estado permanece um espaço privilegiado das classes capitalistas (internas e externas).

Offe e Ronge[29] analisaram a dependência do Estado em relação ao processo de acumulação privada, já que o governo conta com as receitas que são geradas a partir da estrutura produtiva para o seu funcionamento. Apontam quatro determinações estruturais do Estado capitalista:

a) Privatização da produção – a produção é realizada a partir da propriedade privada dos meios de produção, e quando o Estado é um produtor direto de bens e serviços, só o faz para "pôr à disposição do processo de produção privada, de forma permanente e com baixos custos, bens infra-estruturais como eletricidade, transportes, etc".

b) Dependência dos impostos – o sistema tributário depende do volume da acumulação privada.

c) A acumulação como ponto de referência – "os agentes do poder estatal que – a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um desenvolvimento econômico favorável".

d) A legitimação democrática – "O Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação".

A partir da exposição acima, podemos analisar a dependência do Estado frente ao processo de acumulação do capital, que pode ser aferida empiricamente em vários fenômenos sociais[30], criando uma dinâmica tensa

---

[28] Reaparecem também nos desempregados dos países Europeus, nos pobres dos Estados Unidos. O capitalismo não conseguiu eliminar a pobreza nem mesmo nos países centrais, embora a diferença das condições sociais sejam grandes entre os diferentes países da chamada linha Norte e Sul.

[29] Offe,1984.

[30] Basta ver que a receita tributária oscila conforme os picos da economia. No entanto, o grau de sonegação de impostos obscurece a clara definição do volume da acumulação privada, devido ao constante empenho dos capitalistas – de forma individual – para não pagar impostos. A classe trabalhadora, que no Brasil é tributada na fonte de rendimentos, não tem como fugir dos impostos, sendo um outro fator os impostos colocados diretamente no consumo, penalizando a classe trabalhadora de forma desigual frente aos ganhos de capital – em especial se incluirmos na análise o sistema financeiro e a rentabilidade dos bancos.

entre a ampliação dos direitos sociais e a criação das condições "ideais" de funcionamento do desenvolvimento econômico. A contradição se estabelece entre a cidadania como igualdade jurídica formal e como existência concreta dos trabalhadores sob a ordem do capital. O contratualismo moderno inspirado em Rousseau, quando aborda a questão da igualdade social, retoma a polêmica sobre a capacidade de controle dos interesses particulares e o papel do Estado na legitimidade dos interesses coletivos.

A análise sobre o Estado moderno só poder ser elucidativa quando considera o contexto histórico de cada sociedade, em suas diferentes fases de desenvolvimento econômico, político e social. O conceito de Estado apresentado como a ordem jurídica que busca em primeira instância o bem comum não consegue transpor o formalismo liberal. Não se pode falar em bem comum numa sociedade de não-iguais, de não-comuns. A sociedade capitalista é regida pela lógica da concorrência, e a produção social é voltada para a recriação ampliada do capital, não pela busca do bem comum. Os ganhos de competitividade, a maximização do poder de mercado e a manutenção ou ampliação das margens de lucro são os pontos centrais da organização da estrutura produtiva que funciona como capital, e a ordem jurídica ainda está centrada na defesa da propriedade burguesa.

Com a ampliação dos direitos políticos, com a luta de segmentos organizados das classes trabalhadoras, o Estado capitalista passou a operar com duas determinações centrais, a busca de legitimidade – que torna imprescindível a divulgação ideológica de que os objetivos centrais de toda organização produtiva e regulação social são voltados para o bem comum, sendo o Estado o centro do processo de organização e ordenamento da sociedade, e a necessidade da acumulação, fonte de todo o dinamismo da economia e das receitas de que o Estado poderá dispor via tributação. Sem considerar essas duas determinações centrais e contraditórias, não podemos avançar na compreensão dos impasses do Estado na sociedade capitalista[31].

---

[31] O debate sobre o contratualismo ganhou destaque com a obra de John Rawls, *Uma teoria da justiça* (2002). O autor destaca a busca de uma teoria da justiça a partir da concepção de justiça como eqüidade, centrada na defesa da democracia constitucional. John Rawls, nascido em Baltimore – Estados Unidos, em 1921, morreu em 2002. Lecionou na Universidade de Harvard e no MIT. A primeira edição de *Uma teoria da justiça* foi em 1971, nos Estados Unidos, sendo depois traduzida para a Alemanhã, França e Brasil, entre outros países. Neste livro não nos detemos na obra de Rawls, embora reconheçamos sua importância no debate sobre o contratualismo moderno.

No capítulo seguinte apresentamos uma reflexão sobre a complexidade das funções do Estado no contexto das crises cíclicas do capital, os cenários recessivos que fizeram surgir as idéias keynesianas sobre a funcionalidade dos gastos públicos. Buscamos demonstrar, em nossa análise, que o alargamento dos direitos sociais não decorre apenas da legitimidade das demandas colocadas pelos trabalhadores na arena política do século XX, mas também como condição para o funcionamento da economia de mercado e da própria legitimidade da ordem do capital. Assim, a regulação que o Estado desenvolve sobre a economia não é um equívoco conjuntural, mas uma necessidade interna da sociedade capitalista no sentido de buscar romper com as crises cíclicas do capital.

Capítulo 2

A polêmica sobre a regulação da economia na sociedade capitalista

> A autonomização do poder do Estado na sociedade burguesa é decorrência da predominância da propriedade privada e da concorrência capitalista; mas essa mesma predominância impede que essa autonomização deixe de ser relativa.
>
> (Mandel, 1982:337)

No capítulo anterior, discutimos a teoria contratualista[32] e a explicação sobre o surgimento do Estado moderno. Seguindo o enfoque contratualista, o Estado deve conter os instintos egoístas dos indivíduos, colocando os interesses privados sob o império da lei, evitando a guerra civil, construindo uma esfera de interesses coletivos capaz de manter a união dos cidadãos na vida social. Por outro lado, é preciso também conter o poder do Estado, limitando seus poderes por meio das normas constitucionais que garantem a legitimidade do poder político. Assim, a idéia de controle foi colocada sob duas perspectivas: de um lado, o controle que o Estado exerce sobre os indivíduos inseridos na sociedade civil; de outro, os limites para a ação do Estado a partir do conceito de Estado de Direito.

Na concepção contratualista, o Estado é a instância que estabelece a normatização das relações sociais, devendo também pautar sua ação conforme estabelecido na lei. O governo, enquanto Poder Executivo do Estado, pode tudo o que a lei permitir; já o cidadão, também sujeito às normais legais, pode tudo o que a lei permitir ou não proibir expressamente. Na vertente contratualista, as esferas pública e privada são definidas a partir dos interesses para os quais se voltam. O Estado, como esfera pública, deve buscar o bem comum; a sociedade civil, como esfera privada, busca os

---

[32] Conforme as formulações clássicas de Hobbes, Locke e Rousseau.

interesses particulares. Assim, são definidos em lei os limites de ação de cada setor da sociedade, sendo exigido da esfera pública a transparência e a probidade no exercício do poder, já que deve voltar-se para o bem comum, e da esfera privada, o cumprimento do que a lei estabelece e o respeito à função social da propriedade. A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, na França revolucionária, se estabeleceu a possibilidade dos cidadãos fiscalizarem o exercício do poder de Estado e a necessidade de ser aprovada por órgãos de representantes do povo, assembléias políticas, a cota de tributação que o Estado pode impor aos cidadãos.

A luta pelos interesses coletivos na ordem societária do capital colocou na esfera estatal o debate sobre as relações entre as classes e os padrões de igualdade social. A democracia liberal, contestada pela luta política dos trabalhadores, foi questionada pelo formalismo da igualdade abstrata entre os homens que vivem em condições sociais desiguais.

A determinação de classe perpassa os debates colocados para a esfera pública, por meio dos diferentes mecanismos de organização social que estabelecem espaços de luta política. A formação da vontade geral é um processo de luta política bastante complexo. As idéias em disputa pela hegemonia na condução do processo político da sociedade se formam na pluralidade dos espaços de articulação dos diferentes interesses existentes na sociedade, e seu poder de difusão ideológica se converte em poder político.

Partindo das questões acima elencadas, neste capítulo discutimos a polêmica sobre o planejamento da atividade econômica, as ações do Estado e o livre mercado. Esta polêmica ocupou lugar de destaque durante todo o século XX, gerando posições teóricas divergentes. O movimento político ficou dividido entre comunistas, liberais e a socialdemocracia, com a polêmica sobre o caráter de classe do Estado moderno. Na sociedade ocidental capitalista a polêmica centrou-se no planejamento estatal e na eficiência do livre mercado. De um lado, as idéias keynesianas[33] defendendo a atuação do Estado na coordenação do sistema de mercado, e de outro, as idéias de Hayek[34], a

---

[33] John Mainardes Keynes (1883-1946), economista inglês que se tornou célebre pela defesa da ação do Estado na regulação da economia capitalista, lutou contra o poder dos especuladores financeiros, defendendo o pleno emprego e os gastos públicos como forma de evitar as crises econômicas. Sua obra mais famosa é a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada em 1936, cuja enorme influência gerou a expressão "revolução keynesiana".

[34] Friedrich A. Hayek, economista austríaco, famoso pela defesa do livre mercado e pela denúncia do risco da ação do Estado autoritário como fator de crise econômica e social. Sua obra mais famosa, escrita em 1946, *O caminho da servidão*, denuncia os riscos do planejamento estatal.

defesa do livre mercado e a denuncia dos riscos do planejamento da atividade econômica pelo Estado.

A experiência da revolução socialista na Europa oriental, Ásia e América Latina tornou o debate sobre o papel do Estado um ponto central na organização da sociedade durante o século XX, questionando o direito da propriedade privada e a organização da produção social.

O Estado e a produção capitalista

Na sociedade capitalista, a concorrência e a luta em prol dos interesses privados fez surgir a necessidade de regras para orientar a ação dos diferentes agentes e evidenciou o caráter anárquico da produção cujo objetivo é o lucro. A ação independente dos diferentes produtores privados, se não houver uma ação de regulação do Estado, coloca em risco a própria existência do sistema[35] de produção capitalista. Assim, a ação de regulação do Estado sobre a economia capitalista não é uma necessidade externa a este sistema de produção, já que o seu próprio desenvolvimento exige a criação de instrumentos de regulação, os quais são colocados como atribuições do Estado.

O Estado é perpassado pelas contradições do sistema de produção e deve criar mecanismos capazes de manter as condições gerais da ordem social. Ao atuar na regulação do processo de produção, o Estado realiza uma ação que interfere nos interesses do capital e do trabalho. No entanto, o Estado não é um árbitro neutro entre as diferentes classes sociais. A relativa autonomia do Estado frente aos interesses das diferentes classes sociais apenas obscurece a sua íntima relação com a reprodução geral do capital. O processo de regulação do Estado não obedece a uma racionalidade única e transparente numa primeira análise, sendo necessário observar os diferentes interesses em jogo em cada conjuntura histórica.

A legitimidade das ações do Estado na regulação da economia vai depender das condições de representação das diferentes classes sociais ou segmentos de classe e da forma de estruturação histórica de cada sociedade nacional. A regulação do Estado sobre as atividades privadas sempre foi polêmica; mesmo quando esta regulação é no sentido da manutenção da ordem

[35] O sistema de produção capitalista engloba a atividade voltada para a economia de mercado, cujo objetivo é a maximização do lucro. O sistema de produção engloba a esfera da produção e da circulação da mercadoria, os agentes financeiros e toda ordem jurídica estabelecida para dar suporte à sociedade capitalista.

social existente, ela pode colidir com interesses de segmentos específicos de cada classe social, tanto do capital como do trabalho.

A idéia de regulação social assumiu maior destaque a partir da crise da Bolsa de Valores norte-americana em 1929. Devido ao impacto social da crise econômica, o governo norte-americano propôs uma atuação mais abrangente do Estado, buscando evitar que a fome e a miséria deteriorassem definitivamente a sociedade. É preciso lembrar que nessa conjuntura histórica já havia a experiência socialista no Leste europeu e a divulgação dos ideais comunistas contrários ao livre mercado, colocando o problema do desemprego como um resultado direto da produção capitalista. O mundo ocidental capitalista precisava encontrar meios de superar a crise econômica e social como forma de justificar a legitimidade da ordem burguesa e se contrapor às idéias comunistas.

Inicia-se, em sentido amplo, a experiência histórica de um modelo de Estado centrado na idéia de planejamento da economia, controlando as relações sociais de produção. Nos Estados Unidos, ícone do modelo de sociedade liberal, Franklin Roosevelt, buscando a restauração econômica e so-cial, criou o New Deal em 1932. Refletindo sobre as causas da crise de 1929 e as novas funções que o Estado passou a desempenhar a partir desse contexto, de maneira muito genérica podemos dizer que a crise americana de 1929 foi resultado da prosperidade econômica vivida no momento que a antecedeu. Marx,[36] ao analisar a produção capitalista, já havia alertado para as crises de superprodução, num contexto em que há desenvolvimento das forças produtivas, que elevam a produção sem a correspondente elevação da capacidade de consumo das classes sociais.

No capitalismo, quando o crescimento econômico chega a patamares elevados sem a correspondente elevação do consumo, ocorre crise de excesso de produção. E se cresce o consumo sem o correspondente crescimento da oferta dos bens e serviços, ocorre a inflação, elevação generalizada dos preços, considerando-se que também pode ocorrer a especulação com ações das empresas, vendidas nas Bolsas de Valores. Os demonstrativos financeiros das empresas privadas, base de análise para captar recursos, nem sempre correspondem à real situação econômica e financeira das mesmas, levando, assim, a operar com valores irreais para suas ações. Ainda ocorre especulação centrada nos títulos da dívida pública. Desta forma, é possível concluir

[36] No texto do *Manifesto comunista* (1848), Marx fala da "epidemia da superprodução": "[...] há civilização em demasia, meios de subsistência em demasia, indústrias em demasia, comércio em demasia. As forças produtivas à disposição da sociedade não mais tendem a fomentar o desenvolvimento das condições da propriedade burguesa" (1998:18).

que a ocorrência de crises não é uma exceção na organização capitalista da produção, mas um fator endógeno da anarquia do mercado e da ação dos agentes econômicos centrados na busca de interesses privados.

Seguindo as idéias de Keynes, podemos dizer que a crise de 1929 foi uma crise de escassez da demanda, que o levou a considerar a necessidade da atuação do Estado para fomentar o consumo. Após a Primeira Guerra Mundial (1914-18), a economia americana passou a ter grande influência no mercado global. Cessados os conflitos na Europa, Inglaterra e França voltaram a produzir, e caíram as exportações americanas. Deve-se considerar também os fatores internos do mercado americano, que não tinha potencialidade para absorver toda a produção, pois o investimento, precedido de uma acumulação, fez com que os salários crescessem abaixo da produtividade das empresas. O processo de redução dos investimentos deflagra a crise, tendo no crescimento do desemprego uma das expressões mais agudas da crise social relacionada com a redução da atividade econômica, reduzindo o consumo.

Marx[37], ao analisar a produção sob a forma mercadoria, colocou em evidência a lógica operante da economia capitalista, em que a produção adquire caráter social, realizada por produtores autônomos e independentes, sendo o mercado a instância de relacionamento entre os diferentes produtores. De forma geral, as unidades produtivas obedecem a uma racionalidade que busca maximizar o lucro, por meio da elevação da produtividade do trabalho humano, sendo esta a lógica microeconômica estabelecida na socie-dade capitalista. Visando a maximização do resultado da produção de mercadorias por intermédio do aumento da taxa de lucro, a unidade produtiva – autônoma e independente – deve considerar o progresso técnico e a produtividade social do trabalho para que o seu produto contenha somente, e tão somente, a quantidade de trabalho social geral necessária. O mercado é a instância de relação dos diferentes produtores, já que a concorrência estabelece o padrão da produção social nos diferentes segmentos do mercado.

A inovação é uma necessidade endógena desse sistema produtivo, com a busca permanente do poder de mercado e aumento da produtividade do trabalho, criando o desemprego como elemento inerente ao capitalismo. A concorrência capitalista leva a luta entre os diferentes produtores para ocupar o maior espaço do mercado, e nessa disputa as demandas do setor produtivo são colocadas para o Estado sob a aparência de interesses coletivos, como a defesa da produção nacional e dos empregos dos cidadãos.

---

[37] Ver especialmente as análises de Marx em *O capital* (1984).

Com o crédito, criou-se um complexo sistema que financia a produção e o consumo, colocando no presente a demanda que teria que se distribuir a longo tempo, considerando a capacidade de renda da comunidade. Assim, o setor financeiro assumiu papel central no sistema capitalista de produção, além de financiar também os gastos públicos, amarrando o Estado ao setor financeiro privado nacional e internacional. É interessante a análise de Marx e Engels, em 1846, sobre a relação do Estado com a classe burguesa, conforme segue:

> [...] a esta propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, o qual, comprado paulatinamente pelos proprietários privados através dos impostos, cai completamente sob o controle destes pelo sistema da dívida pública, e cuja existência, como é revelado pela alta e baixa dos valores do Estado na Bolsa, tornou-se completamente dependente do crédito comercial concedido pelos proprietários privados, os burgueses. (Marx e Engels, 1991: 97).

A concorrência capitalista faz com que os diferentes produtores procurem desenvolver a produção da forma mais competitiva possível. A fim de conquistar poder de mercado, criam diferentes estratégias para manter e aumentar o acesso aos mercados consumidores e condições favoráveis para a produção, visando o aumento da taxa de lucro. Com este desiderato, o setor produtivo cobra a ação do Estado, fazendo surgir o estabelecimento de barreiras tarifárias e não-tarifárias, o controle sobre a força de trabalho, sobre o valor dos salários e o uso de mecanismo cambial, a fim de dar competitividade à economia nos mercados interno e externo. O protecionismo é uma característica da produção capitalista, organizada a partir da idéia de Estado nacional e submetida à concorrência mundial, em que cada país busca alargar a competitividade de sua economia.

A fim de conter medidas protecionistas que inviabilizassem o mercado capitalista, após a Segunda Guerra Mundial, sob a influência das idéias keynesianas, foram criadas as instituições para coordenar o sistema monetário e o comércio mundial, dando maior estabilidade às economias nacionais. Assim, surgiram em 1944[38] o FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e

[38] Conforme Gonçalves, et al. (1998:279): "Em 1944, os delegados de 45 países não-comunistas participaram de uma conferência em Bretton Woods, estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, com o propósito de reformar o sistema monetário internacional. O conjunto de medidas acordadas naquela oportunidade passou a ser conhecido como o sistema de Bretton Woods."

Comércio, um tratado com regras para o comércio mundial e instituições voltadas para manter o equilíbrio da economia capitalista.

Segundo a interpretação marxista, o eixo da produção capitalista de mercadorias se coloca no sentido de buscar expandir o lucro por meio da elevação da produtividade do trabalho num mercado centrado na concorrência. Para produzir mais e mais barato, intensifica-se a produtividade do trabalho social e diminui-se o tempo de trabalho social geral que deve ser materializado nas diferentes mercadorias. Como conseqüência direta dessa forma de produção social, realizada a partir da legalidade da propriedade privada dos meios de produção e da concorrência capitalista, o desemprego é sempre uma constante a cada avanço técnico conseguido. Mesmo quando o desemprego de um setor produtivo é absorvido pelo desenvolvimento de outro setor, há um movimento interno nesta forma de produção social, que, devido à constante incorporação do conhecimento científico sob a forma de processo tecnológico, leva à redução do tempo social de trabalho e ao conseqüente desemprego. Na interpretação marxista, o desemprego está relacionado com a exploração do trabalho pelo capital, já que o objetivo de toda produção capitalista é o lucro privado, num ambiente de concorrência que faz da competição a regra social.

O progresso técnico poderia levar ao aumento do tempo livre se o objetivo da produção capitalista não fosse o lucro privado. Segundo Marx, a superação do reino da necessidade pressupõe o avanço técnico, porém, submete-o a outra teleologia, a construção do reino da liberdade. A superação da escassez e a capacidade do homem frente à reiterada necessidade de produzir a vida material exigem o avanço das forças produtivas. Porém, sob a ordem do capital, o objetivo de toda produção de mercadorias não é a construção do reino da liberdade para o homem, mas a realização do lucro privado. O homem é colocado a serviço da produção, e não a produção ao serviço da humanidade. Assim, o progresso técnico vira uma ameaça ao trabalhador, no sentido de suprimir seu posto de trabalho ou de lhe exigir um ritmo de produção ainda mais exaustivo.

Com o crescente papel do Estado no planejamento econômico, o debate sobre o desemprego tornou-se mais complexo. É importante ressaltar que as causas do desemprego não podem ser atribuídas unicamente ao progresso técnico, sendo necessário considerar em cada conjuntura específica a análise sobre quais são as determinações para o volume de desemprego em cada país. O desemprego é resultado também das ações do Estado ao perseguir metas de controle da inflação, fazendo cair o ritmo de investimentos e contendo o crédito, em especial por meio da elevação das taxas de juros, inibindo setores com uso intensivo de força de trabalho, principalmente

pequenas empresas que atuam no mercado interno. As medidas de contenção do crédito ao consumidor podem ser usadas também para estimular a poupança e reduzir o nível de atividade da economia, mantendo o controle da inflação. A elevação da oferta da mão-de-obra num ambiente recessivo contém o preço dos salários, baixando o preço da produção, o que pode favorecer os setores exportadores que não dependem da demanda interna e geram divisas que são canalizadas para o pagamento das dívidas aos credores externos. O desemprego após a segunda metade do século XX é um resultado da política econômica adotada pelos diferentes governos, que exige um detalhamento, em cada conjuntura a ser analisada, das forças políticas e econômicas em atuação e dos objetivos almejados pela política econômica em cada país.

Como regra geral, podemos considerar que a organização social capitalista está fundada na racionalidade operante do capital, na busca da sua reprodução ampliada em escala global. Da racionalidade individual, operante em cada unidade produtiva e sob o comando de uma lógica dada pela concorrência capitalista, resulta a grande "irracionalidade geral" desta sociedade, em que os problemas sociais se tornam evidentes num contexto marcado pelos crescentes ganhos da produtividade social do trabalho humano. Como afirmou Dostoievski[39]: "[...] aquela aparente desordem que é, na verdade, o mais alto grau de ordem burguesa."

Com as crises econômicas aparecem as crises sociais – oriundas em grande parte da elevação do desemprego e da queda da renda do trabalho. Uma forma de analisar as crises na sociedade capitalista pode ser por meio da relação entre o crescimento econômico, sua capacidade de incorporação da força de trabalho e a existência de mecanismos que favorecem a distribuição de renda. Quando a economia entra em recessão, pode haver queda dos preços, levando à deflação. Já em conjunturas em que há o aquecimento da economia, podem ocorrer processos inflacionários, com elevação dos preços, exigindo ações do Estado para conter o consumo. Em ambos os casos – inflação e deflação – pode ocorrer a elevação da taxa de desemprego[40]. No início do século XX, a análise sobre os riscos políticos da crise da economia capitalista colocou o debate sobre a necessidade de regulação, sendo consenso, a partir das idéias de Keynes, que o ciclo da crise deveria

---

[39] (apud Berman, 1986:85)

[40] Keynes, ao analisar as crises do capitalismo, apontou para o papel da incerteza, do componente psicológico, da oscilação da confiança como um elemento que atua de forma a agudizar a recessão e o desemprego. O Estado, tendo capacidade de acelerar o aquecimento econômico, restauraria o clima de otimismo e confiança dos agentes econômicos, que retomariam o investimento produtivo.

ser desatado. Nessa tarefa caberia papel decisivo ao Estado, por meio da adoção de uma política econômica voltada para ativar o consumo e expandir a produção em conjunturas marcadas pela queda da atividade econômica.

Com a experiência do planejamento[41] da economia, cresceu o debate sobre os efeitos da regulação realizada pelo Estado, levando a um impasse político e social dentro do capitalismo. Segundo as interpretações das idéias keynesianas, o Estado deveria ter funções mais amplas para evitar as crises econômicas e sociais, considerando que os gastos públicos eram necessá-rios para impedir a queda do consumo, mantendo o nível da atividade econômica. Keynes propunha uma revolução no papel do Estado liberal, o que levou ao surgimento de uma corrente de opositores às suas idéias, os quais denunciavam os riscos do intervencionismo do Estado na limitação da liberdade econômica e os vícios que se colocariam com o sistema de seguridade social, como fator inibidor da produtividade do trabalho.

As idéias de Keynes foram divulgadas com grande força na Europa, Estados Unidos e também na América Latina. Na América Latina, a CEPAL[42] – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, órgão integrado à ONU, com sede no Chile, influenciou a formação intelectual de várias gerações de economistas e atuou junto aos governos dos países latino-americanos, buscando implementar políticas que incorporassem aspectos das formulações keynesianas. Raúl Prebisch[43] foi um dos economistas que atuou na divulgação das idéias de Keynes na América Latina, através da CEPAL.

Para discutir a produção capitalista no século XX, é preciso considerar as formulações de Keynes sobre o problema da demanda na economia.

Keynes e o problema da demanda efetiva

A década de 1930 foi marcada pelo grave problema do desemprego, que afetou toda a economia capitalista. Devido à crise de 1929 e ao êxito do New Deal (a partir de 1932), as idéias de Keynes passaram a orientar as políticas econômicas dos Estados capitalistas a partir da década de 1940.

---

[41] A Alemanha, com o chanceler Otto Von Bismarck, já tinha realizado uma experiência de um Estado ativo na esfera da regulação econômica, porém num contexto diferente da experiência americana.

[42] A CEPAL foi criada em 1948.

[43] Raúl Prebisch – argentino (1901-1986), ingressou na CEPAL em 1949 como secretário geral. Brilhante economista, influenciou a formação do pensamento econômico latino-americano e publicou, entre outros, os livros: *Transformación y Desarrollo: la gran tarea de la America Latina* (1970) e *Capitalismo: Crisis y transformación* (1983).

A crise da economia capitalista, segundo Keynes, estaria na insuficiência da demanda efetiva, que levaria à queda dos investimentos, gerando desemprego e recessão. Considerando que a economia capitalista não é um sistema tendente ao pleno emprego, Keynes analisou o papel do Estado na questão da retomada dos investimentos produtivos. Ao se contrapor ao ideal liberal do livre mercado, Keynes polemizou com toda a tradição da economia clássica[44]. O ponto de ataque de Keynes foi a discussão sobre a lei de Say[45], economista do século XIX que defendia o postulado de que toda produção gerava sua demanda. Para a economia clássica, o mercado capitalista seria a instância reguladora de toda produção, tendente sempre ao equilíbrio entre oferta e demanda. Na perspectiva liberal, no capitalismo não haveria excesso de produção, pois toda produção gerava rendas que eram convertidas em consumo no mercado. Desta forma, as crises ocorreriam devido a fatores externos à economia capitalista, como queda da produção agrícola por intempéries, conflitos armados etc. A idéia de equilíbrio do mercado exigiria a mais ampla liberdade para os produtores capitalista, sem a interferência do Estado.

A análise de Keynes contrariou os postulados da Lei de Say essencialmente no que se referia à demanda ilimitada, ao pressuposto de que toda produção gerava sua demanda e que a economia tende ao equilíbrio. Para Keynes, o dinheiro na economia capitalista não é apenas um meio de troca, mas também funciona como reserva de valor, desviando parte da renda do consumo, gerando o entesouramento e levando à queda na demanda, que gera problemas na esfera da produção. O capitalismo não funciona como uma sociedade de produtores simples em que o objetivo final é o consumo, o dinheiro não é apenas meio de troca. No capitalismo o objetivo final de toda produção é o lucro[46].

---

[44] "Keynes, os keynesianos e mesmo os pseudo-keynesianos denominam de 'clássicos' a todos os economistas que, grosseiramente falando, precederam o próprio Keynes da Teoria Geral. Para Marx, a Economia Clássica era compreendida quase exclusivamente pela obra de William Petty, Adam Smith e David Ricardo; depois de Ricardo iniciava-se o que Marx denominava de Economia Política 'vulgar'" (Miglioli,1995:13).

[45] Segundo Miglioli (1995:11), Michal Kalecki apontou duas razões para o predomínio da Lei de Say por tanto tempo como um postulado da economia clássica: "em primeiro lugar, o fato de a 'Lei de Say' representar o interesse da classe capitalista, e, em segundo lugar, ser ela aparentemente confirmada cotidianamente pelas experiências dos indivíduos no trato de suas economias pessoais".

[46] A análise de Marx sobre a reprodução ampliada do capital já colocava a equação D–M–D'. Esta equação expressa a produção capitalista em que D (capital em forma de dinheiro) se transforma em M (mercadorias: força de trabalho, matéria-prima, equipamentos e instrumentos de produção) com o objetivo de gerar D' (capital acrescido de valor).

Com a crise do desemprego na década de 1930, ficou evidente para Keynes que o sistema capitalista gera crises sociais e econômicas. Então ele passou a discutir sobre as origens dessas crises e polemizar contra a economia clássica, colocando que no sistema capitalista há desemprego involuntário devido aos problemas da demanda efetiva. Assim, em 1936 publicou sua famosa Teoria geral, discutindo o problema da demanda efetiva e se contrapondo à Lei de Say.[47]

Segundo os economistas clássicos, o capitalismo seria um sistema eficiente do ponto de vista de gerar e absorver a produção, as crises do sistema produtivo seriam conjunturais e o mercado atuaria em equilíbrio e com pleno emprego. Para os liberais, o salário deveria ser flexível de acordo com a demanda da produção, pois seria o salário que, ao subir, levaria ao desaparecimento dos lucros. David Ricardo, ao divulgar a Lei de Say, corroborava a interpretação de que os salários, ao subirem, reduziam os lucros, levando à queda dos investimentos. Daí a explicação para a fúria liberal no controle da força de trabalho e nos custos da produção, a cada crise a ameaça de corte dos salários, como forma de reduzir custos e manter a taxa de lucro.

Keynes questionou a obra de David Ricardo, discordando da análise de que é o preço dos salários que leva ao desaparecimento do lucro e à queda dos investimentos.[48] Para os clássicos haveria desemprego voluntário ou friccional, porém a economia tenderia ao pleno emprego da capacidade produtiva. Outro ponto importante da teoria clássica era considerar o dinheiro como neutro, apenas um meio de troca. No capitalismo não haveria problema de demanda, pois toda renda seria consumida. Mesmo que alguém resolvesse poupar sua renda, ela seria aplicada a uma taxa de juros que lhe daria um rendimento e, por outro lado, haveria um tomador de empréstimo disposto a gastá-la. Assim, toda produção gera renda e toda renda gera consumo.

Com a crise econômica da década de 1930, Keynes abandonou os pressupostos da teoria clássica, passou a estudar as causas do desemprego

---

[47] Antes de Keynes, Kalecki já havia publicado um texto polemizando a questão da demanda efetiva a partir da equação marxista da reprodução do capital. A equação D-M-D' pressupõe que se analise o consumo a partir da divisão de classes. Para o capital, o consumo gera nova produção, na qual ocorre a recriação do valor. Para o trabalho, o consumo é mera reposição da força viva de trabalho, ou seja, sobrevivência do trabalhador e de sua família. Kalecki assumiu a perspectiva de que o trabalhador não poupa, consome todo o salário em meios de sobrevivência. A equação que explica o consumo dos trabalhadores é M-D-M; já para os gastos produtivos do capital, a equação é D-M-D'.

[48] Verificar Miglioli, Jorge. (1995).

involuntário, bem como as medidas necessárias para conter o desemprego e o papel do Estado por meio da política econômica: "Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas" (1985:253).

Keynes conclui que a economia capitalista difere da de simples troca porque o objetivo do capitalista é o lucro, e não o consumo. Outro ponto importante foi a discussão da moeda. Ele assumiu em sua análise que a moeda não é apenas um meio de troca, mas tem funções de reserva de valor dentro do capitalismo, o que pode levar a crises devido à preferência pela liquidez[49]. Ao considerar a moeda como reserva de valor, ele pôde analisar o problema do desvio da renda do consumo, o que gerou queda da demanda efetiva e especulações financeiras.

Na sua polêmica com a teoria clássica, Keynes discordou da análise liberal sobre as causas do desemprego. Para a teoria clássica, o desemprego seria voluntário ou friccional. No caso do desemprego voluntário, as pessoas poderiam ou não aceitar trabalho, conforme o preço do salário e ainda a opção entre maior salário com maior jornada de trabalho ou menor salário e mais tempo de lazer. Desta forma, haveria no desemprego voluntário uma opção dos trabalhadores entre trabalho e lazer. No caso do desemprego friccional, haveria crises conjunturais devidas a mudanças dentro dos diferentes setores da economia, mas o mercado logo voltaria a funcionar, absorvendo a força de trabalho liberada anteriormente. Toda a argumentação da teoria clássica era no sentido de defender o livre mercado, inibir a regulação do Estado na esfera produtiva e especialmente coibir o estabelecimento de regras contrárias ao rebaixamento dos salários em épocas de crise.

Keynes analisou que o sistema capitalista não opera em pleno emprego. Há crises dentro deste sistema econômico, que seriam aferidas pela queda dos investimentos e conseqüente desemprego. Para Keynes, é o investimento que define o nível de emprego, mas só há investimento quando se espera um retorno positivo desse investimento, o que ele chamou de expectativa sobre a eficiência marginal do capital. Para ele, como nem toda renda gerada é consumida, ocorre o problema do entesouramento e queda do consumo, levando à queda dos investimentos e ao desemprego. O desemprego involuntário ocorre devido à falta de incentivos para o investimento, o que por sua vez está ligado ao retorno esperado pelo

49 Marx analisou a questão do dinheiro que funciona como capital.

empresário[50] e ao nível de demanda efetiva para a produção. Assim, ele conclui que não são os salários que inibem os lucros e diminuem os investimentos, mas a queda da demanda e o aumento nas taxas de juros é que tiram o investimento do setor produtivo, favorecendo a especulação financeira.

Como para Keynes o mercado não é auto-regulado, coloca-se o problema de minimizar as crises do capitalismo – durante a própria crise – no curto prazo. Isto exige abandonar o sistema do livre mercado e propor uma política econômica ativa voltada para a retomada dos investimentos.

A questão central de Keynes era ativar o investimento e, a partir disso, promover a elevação do nível de empregos, ativar a renda e o crescimento econômico. Para ele, o Estado deveria alocar os recursos dentro da economia, desenvolvendo a atividade do planejamento econômico. Abre-se um amplo campo para a atuação ativa do Estado na economia, pois, mesmo considerando que o capitalismo não era um sistema violentamente instável, era preciso uma atividade de alocação planejada dos recursos na economia.

Keynes analisa o investimento como a variável determinante do sistema capitalista. Em suas análises, coloca que quando aumenta o emprego, aumentam a renda e o consumo, só que o consumo nem sempre acompanha o aumento da renda, pois deve haver acumulação para o investimento, além do desvio da renda para entesouramento. Assim, é o volume de investimento que define o nível de emprego e renda.

> O montante de investimento corrente dependerá, por sua vez, do que chamaremos de incentivo para investir, o qual, como se verificará, depende da relação entre a escala da eficiência marginal do capital e o complexo das taxas de juros que incidem sobre os empréstimos de prazos e riscos diversos. (Keynes, 1985:31).

Keynes se colocou contra os especuladores, que, buscando ganhos rápidos, provocam a instabilidade do sistema produtivo, e criticou seriamente o especulador financeiro que atuava nas Bolsas de Valores e desviava o

---

[50] Keynes trabalhou com o conceito de eficiência marginal do capital, apresentado na *Teoria geral* – capítulo 11, no qual ele coloca: "Defino a eficiência marginal do capital como sendo a taxa de desconto que tornaria o valor presente do fluxo de anuidades das rendas esperadas desse capital, durante toda a sua existência, exatamente igual ao seu preço de oferta [...] O leitor notará que a eficiência marginal do capital é definida aqui em termos da expectativa da renda e do preço de oferta corrente do bem de capital. Ela depende da taxa de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido; e não do resultado histórico obtido por um investimento em relação a seu custo original, quando examinado retrospectivamente ao fim de sua vida" (Keynes, 1985:101).

capital da esfera produtiva. Contra os especuladores, analisando o caso da Bolsa de Valores de New York, propôs impostos para evitar que os investimentos de curto prazo se tornassem mera especulação. O papel das especulações financeiras revelava a não-neutralidade da moeda, e a estabilidade da moeda é um fator considerado na formulação dos contratos e na previsão de sua liquidação futura. Já que a moeda atua como reserva de valor, podendo transpor o valor no tempo, intervém no volume de investimentos devido à preferência pela liquidez em conjunturas onde as taxas de juros são mais altas que a eficiência marginal do capital. Desta forma, se as taxas de juros forem maiores que a expectativa de retorno do capital investido, pode ocorrer preferência pela liquidez, retenção da moeda e especulação com aplicações financeiras. O ponto central é a consideração da eficiência marginal do capital como variável determinante do sistema econômico.

Devido às crises de confiança, os agentes econômicos são levados a avaliar de forma negativa as expectativas da eficiência marginal do capital no tempo futuro, o que, uma vez ocorrendo, diminui o volume de investimentos produtivos e eleva a preferência pela liquidez. Se o governo mantém taxas de juros altas, o dinheiro para investir e consumir fica caro, podendo fazer migrar capitais investidos na atividade produtiva para a especulação financeira e reduzindo o consumo, com efeito negativo sobre a produção e o emprego. Com taxas de juros baixas, o volume de investimentos produtivos pode aumentar se a expectativa da eficiência marginal do capital for positiva, o que terá efeito positivo sobre o emprego e a renda para o consumo.

> A expectativa de uma baixa no valor da moeda estimula o investimento e, em conseqüência, o emprego em geral, porque eleva a curva da eficiência marginal do capital, isto é, a escala da demanda de investimento; a expectativa de uma alta no valor da moeda produz, ao contrário, efeito depressivo, porque reduz a escala da eficiência marginal do capital. (Keynes, 1985:104).

Keynes colocou que o capitalismo tem tendência à acumulação[51] e que este fenômeno é desastroso para o nível de emprego e para o crescimento da economia. Para ele, a escassez é um fator que interfere na eficiência marginal do capital, porque quando aumenta o volume de investimento num dado tipo de capital, a sua eficiência marginal cai, levando à queima

[51] Marx trabalhou com a tese da acumulação do capital a partir da análise da exploração do trabalho pelo capital, a superprodução de mercadorias e o subconsumo dos trabalhadores. Ver Polari (1984).

de capitais. "[...] a longo prazo, o capital deve conservar-se suficientemente escasso para que a sua eficiência marginal seja pelo menos igual à taxa de juros correspondente à duração de sua existência" (Keynes,1985:153).

Contra os excessos da acumulação de capital, que levaria a uma queda da taxa de lucros, propõe gastos públicos para estimular a demanda e manter a taxa de retorno dos investimentos. Os gastos públicos, mesmo sendo feitos para evitar crise econômica, deveriam ser canalizados para a área social. Keynes sempre colocou a economia como uma ciência moral, cuja meta era a construção de uma sociedade boa. Este enfoque peculiar da economia o levou a uma intensa atividade política junto ao governo britânico e norte-americano, defendendo a ação do Estado com uma política econômica voltada para fomentar o crescimento econômico e reduzir o desemprego.

> Da minha parte sou, presentemente, algo cético quanto ao êxito de uma política meramente monetária orientada no sentido de exercer influência sobre a taxa de juros. Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando-se que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, calculada na forma descrita antes, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças viáveis na taxa de juros. (Keynes,1985:118-9).

No contexto onde foram colocadas as idéias de Keynes, a socialdemocracia européia passou a ver nas suas proposições uma justificativa econômica para os gastos sociais. Segundo Suzane Brunhoff (1995:58):

> Keynes legitimou uma nova concepção de auxílio aos desempregados, econômica, bem diferente da concepção anterior à guerra de 1914, quando os desempregados eram considerados como casos psicológicos e sociais ou como fermento de contestações políticas. Colocando o nível de emprego global no centro de seus desenvolvimentos e preconizando uma intervenção do Estado nesse mesmo sentido, as idéias de Keynes prestam-se à confusão entre política de pleno-emprego e Welfare State.

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), a polêmica sobre o Estado e o mercado sempre esteve no debate político e acadêmico. Contra as idéias de planejamento e intervenção do Estado temos a figura de Hayek. Para ele, toda intervenção do Estado na regulação social seria desastrosa, pois os indivíduos poderiam perder seu incentivo para desenvolver suas potencialidades se o Estado assumisse um papel protetor. Assim, toda restrição à livre

iniciativa era nociva ao pleno desenvolvimento econômico, e toda ação do Estado, com ações de seguridade social, só poderia conduzir os indivíduos à perda do estímulo para com seu próprio desenvolvimento.

A conjuntura política e as formulações intelectuais após a Segunda Guerra Mundial pareciam indicar a Hayek o perigo do totalitarismo de Estado, o crescimento das idéias socialistas que ele relacionava com a histórica experiência fascista e nazista. Neste contexto, ele propunha a retomada do liberalismo clássico do século XIX, a defesa do livre mercado e a redução do papel do Estado.

Keynes, ao contrário de Hayek, via no sistema do livre mercado o perigo das crises econômicas, que favoreceria a propaganda dos partidos socialistas. Para ele, o Estado deveria fomentar o investimento, por meio de gastos em obras públicas, e assim, aumentando o consumo, favoreceria a retomada dos investimentos. Uma vez retomado o crescimento econômico, o mercado se encarregaria de regular a economia. A intervenção do Estado não alteraria o regime de propriedade privada dos meios de produção. Muito pelo contrário, seria uma defesa do capitalismo contra as suas crises visando a manutenção desta ordem social. Keynes, ao propor o incentivo ao consumo e a ação do Estado financiando obras sociais como meio de aumentar a demanda, passou a ser visto como suporte para as lutas sociais e políticas dos partidos trabalhistas.

> Cavar buracos no chão à custa da poupança não só aumentará o emprego, como também a renda nacional em bens e serviços úteis. Contudo, não é razoável que uma comunidade sensata concorde em depender de paliativos tão fortuitos e freqüentemente tão extravagantes, quando já sabemos de que influências depende a demanda efetiva. (Keynes, 1985:154).

É importante considerar que os gastos do Estado não são efetivados com o principal objetivo de melhorar a vida da população trabalhadora, e sim desatar a crise econômica, muito embora, nessa dinâmica contraditória, a intervenção do Estado nos países centrais tenha servido também para garantir os interesses das classes trabalhadoras. A hegemonia do pensamento de Keynes, após a Segunda Guerra Mundial, serviu para o crescimento dos partidos trabalhistas e para a defesa de uma política econômica que previa a atuação do Estado na busca do bem-estar social, reforçando as idéias contratualistas.

A partir da década de 1970, a teoria keynesiana perdeu força, retomando-se a discussão sobre as potencialidades do livre mercado, com a divulgação, com grande apelo ideológico, do excesso da ação do Estado na economia. A regulação do Estado passou a ser considerada um entrave ao desenvolvimento da economia, pois, especialmente nos países centrais,

houve um processo de diminuição do ritmo do crescimento econômico e um aumento nos déficits públicos. A queda na taxa de retorno dos investimentos levou a um crescimento lento da economia, num contexto de aumento dos déficits públicos e inflação. Iniciou-se uma ofensiva dos setores mais conservadores das classes capitalistas nos países centrais, colocando a tese da necessidade de reduzir a capacidade de intervenção do Estado na economia. O peso da socialdemocracia na definição da política econômica implementada pelo Estado era assegurado pela forte pressão dos sindicatos. O capital passou a sentir-se amarrado pela pressão dos movimentos sindicais e pela ação do Estado.

A baixa taxa de crescimento econômico no final dos anos 1970 e 1980, num ambiente marcado pela permanência da inflação, fez ressurgir a tese de que o preço dos salários leva ao desaparecimento dos lucros e que os gastos do governo geram inflação, fatores que inibem os investimentos. A ofensiva contra os interesses das classes trabalhadoras ocorreu após o movimento sindical europeu ter buscado interferir na deliberação sobre a adoção de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra e no controle do processo produtivo, a fim de evitar o desemprego. Outro ponto de polêmica foi registrado em torno dos gastos públicos na área social, que exigia elevação da carga tributária sobre o capital. O crescimento do setor financeiro, por meio dos bancos privados, pressionou para a liberalização do mercado financeiro.

Keynes deixou de ser a referência para a inspiração das políticas econômicas voltadas para o investimento, e o livre mercado tornou-se novamente o sonho dourado do grande capital. O capital financeiro, contrariando as crenças do próprio Keynes[52] de "eutanásia do capital rentista", passou a dominar o mundo dos investimentos. A onda de especulações financeiras se espalhou pelo mundo, gerando crises e instabilidade em vários países e comprometendo a capacidade dos governos nacionais formularem políticas voltadas para o crescimento econômico em várias regiões do mundo, especialmente na América Latina.

---

[52] "[...] embora este estado de coisas seja perfeitamente compatível com certo grau de individualismo, ainda assim levaria à eutanásia do rentier e, conseqüentemente, à eutanásia do poder cumulativo de opressão do capitalista em explorar o valor de escassez do capital. [...] eu considero o aspecto do rentier do capitalismo como sendo uma fase transitória, que desaparecerá logo que tenha desempenhado sua função. E com o desaparecimento deste aspecto muitas outras transformações deverão ocorrer. Além disso, uma grande vantagem na ordem dos acontecimentos que preconizo consiste em que a eutanásia do rentier, do investidor sem função, nada terá de repentino, mas será meramente uma continuação gradual e prolongada do que vimos observando recentemente na Grã-Bretanha, sem carecer de qualquer revolução" (Keynes,1985:255).

A proposta liberal de Estado mínimo

A crescente intervenção do Estado na sociedade gerou uma nova dinâmica de acumulação capitalista, em que os fundos públicos[53] foram canalizados para favorecer o investimento privado, de forma direta ou indireta.

Mesmo os gastos sociais foram funcionais ao capital, pois todo sistema de bem-estar social passou a funcionar como salário indireto, barateando o preço da mão-de-obra e criando um clima de confiança, favorável ao crescimento econômico.

A segunda metade do século XX pode ser descrita como um período complexo. Por um lado, houve avanços democráticos com a universalização do direito ao voto em vários países e o estabelecimento de direitos sociais; por outro, o inédito desenvolvimento tecnológico, que deu maior poder ao grande capital. Neste contexto, se colocou a luta pelo controle do processo produtivo por parte dos sindicatos, buscando estabelecer regras ao capital, e o fortalecimento dos partidos trabalhistas na Europa, fatores que, aliados às idéias de Keynes sobre a regulação econômica, redefiniram a ação do Estado[54].

Nos países chamados "em desenvolvimento" houve uma dinâmica em que os Estados nacionais passaram a ser os agentes dos processos de industrialização e modernização da estrutura produtiva. A debilidade do capital nacional privado exigiu a atuação do Estado na organização da estrutura produtiva, favorecendo a acumulação capitalista. Assim, o Estado nos países em desenvolvimento não foi capaz de alterar a situação de pobreza em que vive grande parte da sua população, já que o objetivo central da política econômica foi criar condições para a reprodução do capital. O modelo de crescimento econômico, ao pactuar com setores latifundiários, sem alterações na estrutura de concentração de renda e riqueza, não promoveu um desenvolvimento social com padrões de igualdade, mas reproduziu as históricas desigualdades de poder político e econômico.

Na América Latina, os Estados nacionais estiveram sob o comando de governos populistas com perfil autoritário, expresso nas ditaduras que se

---

[53] Ver a respeito da análise dos fundos públicos: James O'Connor (1977) e Francisco de Oliveira (1988).

[54] Como foi analisado por Simone de Beauvoir (1967). Após a Primeira Guerra Mundial a direita estava amedrontada pelas crises sociais e pela ação dos comunistas. O fascismo foi a resposta dada pela burguesia européia aos movimentos comunistas; tão logo os fascistas foram derrotados, a burguesia entra novamente num clima de medo e de autodefesa.

espalharam pelo continente, excluindo as camadas populares da esfera das decisões políticas, o que favoreceu a implantação de projetos de desenvolvimento econômico num ambiente de concentração de riquezas. No Brasil houve uma modernização conservadora[55] que resultou numa sociedade mais desigual e mais complexa, que convive com a pobreza de grande parte de sua população e com a opulência de sua elite econômica e política.

Nos países centrais, a conjuntura favorável à ampliação dos direitos sociais perdurou até o início da década de 1970, quando a economia passou a crescer mais lentamente devido à dificuldade de aumentar a taxa de lucro, levando à redução dos investimentos. Considerando ainda a alta do preço do petróleo[56], devido ao boicote dos países árabes, a economia capitalista novamente entrou em crise. Os países centrais foram submetidos a um grande impasse com a crise do petróleo e com as pressões dos países em desenvolvimento, questionando as regras do comércio mundial. Na discussão sobre as regras do comércio mundial[57], uma organização dos países em desenvolvimento, que foi denominado G77 – o Grupo dos 77 – fez mudar, pelo menos temporariamente, os termos de trocas do comércio mundial, com perdas para os países desenvolvidos[58]. A resposta dos setores mais conservadores, ligados ao grande capital, não foi outra senão acirrar a luta contra a periferia capitalista e submeter a um controle mais rígido a ordem mundial. Deste contexto, pontuamos alguns aspectos essenciais:

---

[55] Conforme análise de Florestan Fernandes, no livro *A revolução burguesa no Brasil*.

[56] É impressionante a análise de Friedman (1980:46) sobre a crise do petróleo e a ação dos Estados Unidos. Ele coloca a crise do petróleo como um entrave ocorrido no sistema de preços, e a ação do governo americano, ao manter os preços internos dos derivados de petróleo, como uma ação que favoreceu o cartel da OPEP. Para Friedman, o livre mercado, nos moldes colocados pela mão invisível de Adam Smith, é a única solução para a sociedade capitalista. Ele retira de suas análises quaisquer implicações sobre a divisão de classes, sobre a estruturação do capitalismo como um sistema cujo objetivo central é o lucro, e não a simples troca de mercadorias.

[57] A organização dos países em desenvolvimento, o Grupo dos 77, ocorreu com a criação da UNCTAD, em 1964, como um organismo ligado à ONU, buscando discutir regras do mercado mundial que favorecessem os países em desenvolvimento. Por ocasião da Assembléia Especial das Nações Unidas, em 1974, o Grupo dos 77 apresentou um conjunto de reivindicações que, se adotadas, afetariam o comércio mundial, com perdas relativas para os países desenvolvidos. Ver a esse respeito as análises de Gonçalves et al. (1998).

[58] O Japão foi duramente atingido pela alta do petróleo, o que levou a se pensar que a própria ação da OPEP poderia estar ligada aos interesses dos EUA de quebrar a competitividade japonesa. Esta tese é polêmica e não temos como demonstrá-la neste trabalho.

– O fim da conversão dos dólares em ouro, o esgotamento do acordo de Bretton Woods[59] e a criação dos euromercados: "[...] os instrumentos de liquidez criados pelo governo americano para financiar a dívida pública deram início à economia do endividamento.[...] Os euromercados internacionalizaram a economia de endividamento, verdadeiro câncer da economia mundial" (Chesnais,1996:251). Houve o desenvolvimento do sistema financeiro internacional com a ruptura do sistema de Bretton Woods[60];

– A crise do petróleo[61] – aumento no preço de toda produção industrial e desequilíbrio financeiro dos países compradores de petróleo;

– A crise política – busca de controle do processo produtivo pelos sindicatos e luta dos países periféricos para mudanças nas relações do mercado mundial, buscando favorecer os países pobres;

– A criação de um mercado financeiro internacional devido ao acúmulo de dólares, originados, em parte, pela elevação do preço do petróleo (os petrodólares), financiando um novo ciclo de investimentos na Europa, Estados Unidos e América Latina, e de eurodólares, formados pelos recursos das empresas norte-americanas que atuavam na Europa sem repatriar seus lucros a fim de evitar custos dos impostos;

– A crise financeira dos Estados – endividamento público, que desencadeou o processo de ajuste, com redução dos gastos públicos.

Devido às mudanças ocorridas na esfera econômica e política, surgiram novos desafios para a atuação do Estado nacional. A internacionalização financeira levou a uma maior integração dos sistemas financeiros nacionais[62]. Com a internacionalização da produção e o desenvolvimento tecnológico

---

[59] O acordo de Bretton Woods é assim denominado por ter ocorrido, em 1944, nesta cidade americana, com o objetivo de dar novas regras para o sistema monetário internacional, criando o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, no contexto logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

[60] Segundo Gonçalves et al. (1998:281/282): "Os países que formavam parte do sistema de Bretton Woods aceitavam o fato de que a conversibilidade oficial implicava que suas reservas de divisas fossem mantidas sob a forma daqueles ativos aos quais eles pretendiam converter suas moedas nacionais. [...] As condições para a conversibilidade oficial estabelecida originalmente no sistema de Bretton Woods esgotaram-se em agosto de 1971 – quando foi suspensa a convertibilidade do dólar em relação ao ouro – e subseqüentemente em relação à convertibilidade entre o dólar e outras moedas".

[61] Chesnais (1996:254) coloca que ao lado dos fundos do petróleo, cria-se o fundo do narcodólares, pelos lucros da comercialização mundializada de drogas.

[62] Conforme Gonçalves (1998:151): "trata-se não somente do aumento dos investimentos cruzados dentro do grupo dos países desenvolvidos, mas também da penetração em mercados de capitais de países em desenvolvimento".

mais intenso, reduziu-se, nos países centrais, o volume de empregos[63], gerando crise social e aumento na demanda pelos seguros sociais mantidos pelo Estado.

O primeiro ataque ao modelo de intervenção do Estado na regulação da economia veio com a denúncia de que os gastos públicos favoreceram um surto inflacionário; o Estado foi acusado de gastar além da sua arrecadação. Os gastos sociais criaram despesas insuportáveis para a economia, inibindo os investimentos. O sistema de proteção social seria oneroso e comprometeria o crescimento econômico[64].

Nesta conjuntura de ataque ao sistema de regulação estatal ganharam força as idéias monetaristas, com a retomada de Hayek, divulgado por Milton Friedman[65]. O ideal do livre mercado foi a bandeira desse movimento conservador, que logo recebeu a denominação de neoliberal. Devido à nova base tecnológica da produção, as relações sociais no mundo do trabalho se redefiniram. A flexibilização do emprego, o processo de terceirização da produção e o desemprego estrutural nos países centrais quebrou o poder político dos sindicatos, que, aliado ao fenômeno da globalização[66], redefiniu a direção política dos governos e as propostas de regulação estatal sobre os níveis de desigualdades sociais.

Assim, a polêmica sobre as funções do Estado acirram o debate político e acadêmico devido às reformas liberais implementadas pelos

---

[63] Verificar o livro de Viviane Forrester: *O horror econômico* (1997).

[64] O grande ideólogo dessa fase do capitalismo, Milton Friedman, a partir das idéias de Hayek, denunciava o gigantismo do Estado e a supressão da liberdade dos indivíduos. Ele acusa o governo de gastar demais nos programas assistenciais, como podemos ver: "O Departamento de Saúde, Educação e Assistência Social, criado em 1953 com o objetivo de consolidar os programas de assistência social que se encontravam dispersos, principiou por ter um orçamento de 2 bilhões, menos de 2% dos gastos com a defesa nacional. Vinte e cinco anos mais tarde, em 1978, o seu orçamento era de 160 bilhões, vez e meia mais do que o total despendido pelo Exército, pela Marinha e pela Força Aérea. [...] Em 100 trabalhadores do país, mais de 01 encontrava-se ao serviço do império da DSEA, quer ao seu serviço direto quer na prossecução de programas organizados por este" (Friedman,1980:137).

[65] Milton Friedmann (1912 -), economista da Escola Monetarista e membro da Escola de Chicago – EUA, defensor das idéias de livre mercado, autor do livro *Capitalismo e liberdade* (1985), entre outros.

[66] O conceito de globalização refere-se, em nossa análise: a) ao fenômeno de internacionalização da produção. O capital transfere o processo de produção para diferentes pontos do planeta, a partir da flexibilização do processo produtivo tornada possível pelas inovações tecnológicas, especialmente o uso da microeletrônica; b) ao processo de internacionalização financeira, a ação mais volátil do capital por meio dos fundos de aplicações nos mercados de capitais; c) à globalização comercial, realizada pela abertura econômica, favorecendo o processo de importações.

governos conservadores. Esse processo foi deflagrado na Inglaterra por Thatcher e nos Estados Unidos por Reagan, tomando uma dimensão mundial e passando a compor os pontos da agenda política dos anos 1980. Como eixo dessa reforma do Estado podemos colocar a volta do conservadorismo liberal. Houve a quebra do poder dos sindicatos, acusados de corporativos, a busca de redução dos custos da produção por meio da desregulamentação do mercado de trabalho e o corte dos gastos sociais do Estado. Acusou-se de serem os elevados custos de manutenção do Estado de Bem-estar Social a causa da inflação; além disso, alegou-se que o excesso de direitos trabalhistas dificulta o processo de crescimento econômico e que o preço dos salários reduz o lucro, inibindo o investimento.

No plano dos direitos sociais, conquistados nas décadas anteriores, passou-se para um processo de reformas nas funções do Estado, com a quebra dos direitos previdenciários, redução dos gastos na área social, mudanças nas leis trabalhistas e diminuição da regulação, permitindo o livre fluxo de capitais. Foi uma retomada dos ideais do liberalismo clássico: as idéias de que o indivíduo é o responsável pelo seu desenvolvimento, que os salários comprometem os lucros, que a nova base tecnológica exige mudanças no mundo do trabalho e que é preciso dinamizar o mercado, reduzindo o Estado. Neste contexto histórico, a palavra mágica do capital é a competitivi-dade, sua alma é a concorrência e sua ética é o egoísmo individualista, voltado para os interesses privados.

Na Europa, o grande problema do desemprego está colocado com novas determinações – não o desemprego voluntário ou o friccional, mas o desemprego estrutural. E a receita que se colocou não foi inspirada na proposta de Keynes, até porque os gastos sociais estão sendo reduzidos[67] pela crise fiscal do Estado. A proposta que veio se colocando a partir do final dos anos 1970 é a desregulamentação dos direitos trabalhistas, a redução dos direitos sociais e a redução da regulação do Estado na economia nacional.

Refletindo sobre a pertinência da teoria keynesiana no final do século XX, devemos reconhecer que a sociedade capitalista tornou-se mais complexa, exigindo a ampliação da análise sobre os processos econômicos. A internacionalização da produção retirou o investimento do território nacional, o que inibe o poder fiscal dos Estados nacionais. A nova base tecnológica reduziu estruturalmente o volume de trabalho humano no processo

[67] Embora a propaganda de corte nos gastos públicos seja dirigida especialmente aos países periféricos, na Europa houve mudanças nas discussões sobre o papel do Estado na proteção social, que encontraram maiores resistências devido à experiência histórica do Estado de Bem-estar Social, como também se verifica no Canadá.

produtivo em alguns setores da indústria e permitiu maior mobilidade ao capital financeiro. Mesmo gerando gastos públicos, o volume de empregos não voltaria a crescer nos mesmos níveis do começo dos anos 1950, e sobre os gastos sociais há que se considerar que fazer uma reforma tributária num mundo internacionalizado não é tarefa fácil. O Estado perdeu, em parte, seu poder de tributar o grande capital.

O capital busca suprimir a proposta da regulação voltada para a garantia de padrões de igualdade social, a ser realizada pelo Estado. Neste contexto, questiona-se a teoria contratualista e a relação entre economia de mercado e democracia. No plano político surge o problema de garantir a legitimidade do Estado numa sociedade mais complexa e desigual. No debate sobre as funções que o Estado deve realizar, concordamos com as análises que associam a crise do modelo de regulação realizado pelo Estado de Bem-estar Social nos países centrais (especialmente na Europa), com a crise econômica dos anos 1970 e com o processo de internacionalização da produção.[68]

O capital financeiro[69] passou a ter maior mobilidade e a exigir, juntamente com o setor produtivo, novos privilégios fiscais. Tornar-se atrativo ao investimento externo passou a ser um grande problema para os Estados nacionais, especialmente na periferia do capitalismo. O capital internacionalizado pressiona o Estado-nação, especialmente na periferia capitalista, exigindo isenções fiscais, abertura de mercados, privatização e desregulamentação do mercado de trabalho e do mercado financeiro. Na busca de novos espaços para acumulação, o capital se expande para o setor de serviços. Algumas áreas que eram ocupadas pelo setor público, como previdência social e saúde, passaram a interessar ao capital privado. Os setores de transporte, energia e comunicação também são áreas de interesse para o investimento privado, além da ação do capital financeiro de caráter especulativo, especialmente com os títulos da dívida pública.

Com o desenvolvimento de pesquisas na indústria de medicamentos e de equipamentos de diagnósticos, a venda de serviços de saúde é um grande

---

[68] "[...] em seu relatório de 1994, a Divisão sobre Firmas Transnacionais da UNCTAD enumerou a existência de quase 37 mil multinacionais, para esclarecer, três páginas adiante, que o essencial da análise iria se limitar aos cem grupos mais transnacionais [...] Em 1990, esses cem grupos concentravam em suas mãos cerca de um terço do montante mundial de IED; possuíam ativos de valor acumulado da ordem de 3,2 trilhões de dólares, sendo cerca de 40% situados fora do país de origem" (Chesnais, 1996:72).

[69] "[...] a globalização financeira como parte integrante de um movimento de acumulação em escala global caracterizado pelas dificuldades de expansão da esfera produtiva-real (Gonçalves et al., 1998:152).

mercado, desde que se reduza a capacidade de atuação da saúde pública. O fortalecimento da previdência privada exige a reforma da previdência pública, para estimular a venda desse novo produto no mercado. Os fundos de pensão também se configuram como agentes estratégicos na economia, favorecendo ações especulativas no setor financeiro e financiando investimentos. Na luta pela competitividade é preciso flexibilizar o mercado de trabalho e reduzir os custos com a mão-de-obra. Isto exige reformas na legislação trabalhista regulamentada e fiscalizada pelo Estado. No caso dos países periféricos, são necessárias a abertura irrestrita do mercado e privatizações de setores de grande interesse para o capital internacional. A globalização, vista como fato irreversível, virou a palavra de ordem, fazendo os diferentes países se adaptarem ao mundo globalizado a partir das reformas estruturais do Estado.

Cabe indagar de que maneira essas idéias ganharam espaço dentro da discussão política nos diferentes países e como os setores mais organizados das diferentes sociedades ficaram fragilizados pelo discurso conservador, no momento em que o capitalismo evidencia seu grande poder de barbárie frente à sobrevivência de milhares de pessoas no mundo e frente aos danos ambientais causados ao planeta.

A nossa argumentação vai no sentido de afirmar a tese de que a ascensão do movimento político-ideológico denominado neoliberalismo guarda íntima relação com o processo de globalização econômica[70], especialmente depois da crise econômica dos anos 1970 e da derrocada do socialismo real, já evidente nos anos 1980. É um mesmo processo histórico, em que as estratégias da organização produtiva se globalizaram, ao lado de uma ofensiva ideológica do grande capital, que, pressionando a esfera política, buscou restaurar o prestígio do livre mercado.

Embora com o fim do socialismo real se tenha divulgado o fim das ideologias, o debate acerca das posições de direita e esquerda ainda são temas presentes na esfera política da sociedade. A este respeito, Bobbio (1995:33) coloca algumas questões interessantes:

> [...] não há nada mais ideológico do que a afirmação de que as ideologias estão em crise. E depois, "esquerda" e "direita" não indicam apenas ideologias. Reduzi-las a pura expressão do pensamento ideológico seria uma indevida simplificação. "Esquerda" e "direita" indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de idéias, mas também

[70] A globalização econômica abrange três setores: comercial, financeiro e produtivo.

de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em toda sociedade e que não vejo como possam simplesmente desaparecer.

A retomada das idéias de direita[71], sobre o poder de regulação do livre mercado teve maior difusão após o início da crise econômica na década de 1970, embora sempre estivesse presente nas discussões políticas durante todo o período do pós-guerra, marcado pela hegemonia das idéias keynesianas, vistas como de esquerda ou de centro-esquerda.

Com a influência da Escola de Chicago (EUA), cresceu a divulgação das potencialidades do livre mercado, desenvolvendo-se uma luta ideológica contra a idéia de liberdade aliada à idéia da igualdade social. Para os liberais ortodoxos, a liberdade possível é a econômica, e toda regulação do Estado que restringir essa liberdade econômica é colocada como totalitarismo.

O liberalismo tem que lutar constantemente contra a idéia da igualdade social, da distribuição da riqueza social, porque se formos aferir a realidade do mundo capitalista do final do século XX, embora se tenha progredido muito nas técnicas de produção da maioria dos bens materiais para o consumo humano, exponenciando o volume da produção, veremos que a desigualdade social só tem crescido relativamente ao desenvolvimento do poder de acumulação do capital. Para manter a sua "ordem", a legalidade e legitimidade da desigualdade social é o centro do projeto neoliberal.

Assim, o neoliberalismo caracteriza-se essencialmente por um movimento político e ideológico que busca criar legitimidade e manter os avanços da globalização econômica, justificando a desigualdade social a partir da idéia de diferenças naturais. O Estado está no centro da disputa neoliberal, pois como movimento político-ideológico visa essencialmente usar o poder político para dar liberdade de ação para o grande capital.

Analisando como ganharam força as idéias neoliberais, aceitamos a tese de que a ascensão desta nova direita[72] conservadora está ligada às crises econômicas e políticas do período de 1960 a 1980, ao questionamento do modo de produção fordista e ao modelo de gestão estatal de amplas esferas produtivas, ditas estratégicas. Segundo as idéias neoliberais, o keynesianismo demonstrava sua incapacidade de impulsionar o crescimento econômico num período em que a capacidade financeira do Estado-nação estava com sérias dificuldades.

---

[71] Conforme Simone de Beauvoir (1967:04): "Ser de direita é temer pelo que existe – escrevia com acerto Jules Romains".

[72] Verificar o livro *Tempos conservadores*, de Agustín Cueva (org.), 1989.

Conforme Michalet (1983:222): "O Estado se defronta então com o paradoxo de ter que elaborar uma política nacional com elementos pertencentes a um espaço internacionalizado". Outro fator decisivo da crise do Estado-nação[73] é sua incapacidade de ampliar as bases de receita fiscal, os impostos sobre o grande capital, num mundo em que a legitimidade da regulação estatal é atacada por uma crise político-ideológica de clara tendência privatizante.

O Estado – via fundos públicos – serviu como espaço para a acumulação capitalista, que se tornou evidente nos Estados Unidos pelo desenvolvimento da indústria bélica, nos países europeus pelo protecionismo econômico, e nos países periféricos pelo sistema de substituição de importações – a estratégia industrializante. O Estado agora deve deixar o espaço livre para a iniciativa privada em todos os setores onde há perspectiva de lucratividade, o que fortalece o discurso sobre a focalização das políticas sociais para os mais pobres; os segmentos que possuem renda devem ter acesso aos bens e serviços via mercado. A cidadania é reduzida aos seus aspectos civis e políticos, já que a desigualdade social figura novamente no nebuloso campo da filantropia, também assumido no discurso empresarial com o crescimento do chamado terceiro setor.

Há, nesse processo neoliberal de redução do Estado, uma diferença na agenda proposta para os Estados dos países centrais e para os Estados dos países periféricos. O que vemos é um processo de concentração e centralização política que acompanha a centralização e acumulação econômica.

> O neoliberalismo é um remédio amargo que os países do Primeiro Mundo não tomam na dosagem que propõem ao Terceiro Mundo ou, se o tomaram, já passaram a corrigir seus rumos, com a substituição de seus mandatários neoliberais. (Sader,1995:191).

O Estado para os neoliberais não deve ser indistintamente fraco. Deve ser fraco na esfera da regulação econômica, da tributação sobre o capital e na promoção de benefícios e direitos sociais. O Estado neoliberal deve fortalecer-se para defender o livre mercado e favorecer a acumulação capitalista. Assim, na periferia capitalista este processo assume, cada vez mais, o caráter privatizante, aliado à abertura econômica e à redução da seguridade social.

---

[73] Nos países em desenvolvimento o ponto central da crise fiscal do Estado foi colocado pela forma de endividamento externo, através do sistema financeiro privado, com taxas flutuantes de juros, especialmente na década de 1970.

A nova base tecnológica da produção, a flexibilização produtiva, que fragmenta o processo produtivo, deslocando a produção industrial para vá-rios países, a diminuição dos empregos devido ao avanço tecnológico, a insegurança causada pelo medo do desemprego, a tercerização das atividades, todos esses fatores caíram como um torpedo na estrutura sindical montada com base numa planta de fábrica no estilo fordista. Com a fragilização dos grandes sindicatos, o poder da classe trabalhadora na esfera política também diminui, passando a uma postura defensiva.

Para Perry Anderson (1995), o movimento neoliberal foi se gestando desde o final dos anos 1960 e acirrou-se nos anos 1980 e 1990. O pólo irradiador das mudanças na forma de regulação estatal foi dado pela Inglaterra, com Margareth Thatcher em 1979; nos Estados Unidos, com Reagan em 1980; na Alemanhã ocidental, com Khol em 1982; e na Dinamarca, em 1983, no governo Schluter.

O que há de comum nesses governos conservadores é a modificação nos direitos sociais, com diminuição nos gastos públicos para a área social, o acirramento de novo tipo de concorrência capitalista, a privatização de esferas antes estatais e a pressão sobre os países periféricos para a abertura econômica e financeira.

A subordinação política dos países periféricos ao grande capital foi comprovada pela ação dos governos que realizaram ajustes liberais em suas sociedades, às custas do sacrifício ainda maior da sua população. Na América Latina, o Chile adotou medidas liberais, mudando o padrão de regulação estatal na economia e assumindo um caráter regressivo na tributação. O caso da Argentina tornou-se emblemático, com a adoção de medidas propostas pelo FMI e Banco Mundial. O governo Menen promoveu um retrocesso na indústria argentina, dolarizou a economia e agravou o quadro de desigualdades sociais, resultando numa crise econômica e social sem precedentes. Foi nesse cenário que o Brasil propôs as reformas do Estado na década de 1990. A agenda neoliberal passou a imperar nos discursos reformistas, propondo reduzir a atuação do Estado como a única alternativa possível para a modernização do país. Conforme as idéias neoliberais, a inserção dos diferentes países na globalização competitiva passa pela redução do Estado e o saneamento das contas públicas. Esta foi a receita do FMI para os países "em desenvolvimento" durante o final dos anos 1980 e toda década de 1990. Após colhidos alguns frutos com a experiência neoliberal, surgem sinais da retomada da discussão sobre a necessidade de uma atuação do Estado no sentido de manter os níveis de crescimento econômico com um padrão mínimo de igualdade social, retomando pressupostos keynesianos na teoria econômica.

A discussão sobre a globalização se estabeleceu a partir de dois eixos centrais: de um lado, a constatação das mudanças tecnológicas que resultaram num novo patamar para produção, um período em que o poder do homem sobre a natureza parece se alargar, abrindo as possibilidades de criar um mundo interligado e mais complexo; de outro, a permanência de zonas excluídas de qualquer progresso tecnológico, em que a pobreza ainda é uma mancha no mundo globalizado e se espalha pelos diferentes continentes. Ao lado do apogeu da razão instrumental ressurge o sentimento tribal e o fanatismo. Um mundo que se expande sem ser capaz de gerar amplos processos de inclusão social, esperando que o mercado resolva o problema da pobreza sem os homens pactuarem sobre as regras do convívio social, torna-se palco de todo tipo de violência. A sociedade moderna vive uma contradição. Ao mesmo tempo em que ocorre um processo histórico marcado pela velocidade nas transformações tecnológicas com impactos econômicos e sociais, ela é incapaz de gerar amplo processo de inclusão social. A lógica do mercado e a velocidade da economia colidem com as regras e normas da burocracia pública, fazendo com que o Estado seja questionado permanentemente. Quando o desenvolvimento tecnológico é mais rápido que o progresso moral, a sociedade mergulha numa crise dos padrões de convivência ética.[74]

No próximo capítulo abordamos o tema da globalização, buscando elementos para pensar a relação entre abertura econômica, financeira, o deslocamento da produção e as medidas de reforma do Estado. Nossas reflexões buscam pensar o papel do Estado no mundo globalizado, numa sociedade dinâmica e marcada pelas contradições entre as expectativas de democracia, como forma de governo, e condições de igualdade social e o deslocamento dos espaços de decisão sobre os investimentos, saindo do poder de regulação do Estado nacional.

[74] Conforme as reflexões de Agnes Heller, no livro *Além da justiça* (1998).

Capítulo 3

A globalização do capital

> O espaço e o tempo são categorias básicas da existência humana. E, no entanto, raramente discutimos o seu sentido; tendemos a tê-los por certos e lhes damos atribuições do senso comum ou auto-evidentes.
>
> (Harvey, 1992:187)

Nos capítulos anteriores discutimos sobre a relação do Estado com a organização da produção capitalista. Das análises já apresentadas podemos concluir que a atuação do Estado se tornou necessária na construção do capitalismo, devido às contradições inerentes ao sistema produtor de mercadorias, organizado na concorrência de todos contra todos. Assim como Hobbes havia previsto, sem a atuação de um poder acima do poder dos agentes privados, a sociedade se converteria num cenário de lobos, sendo a guerra civil uma possibilidade real na convivência dos homens neste período marcado pela ascensão do individualismo liberal.

A sociedade é obra dos homens! Assim, cabe resgatar a questão dos pactos que os homens fazem entre si para criar um ambiente favorável à paz e à prosperidade. Neste sentido, não podemos compreender a globalização como uma fatalidade histórica, mas como resultado das decisões humanas. O questionamento central se coloca sobre o poder de decisão dentro do mundo globalizado. Considerando a existência do conflito de classe, se o poder ficar concentrado no capital, o trabalho tornar-se-á cada vez mais subordinado. Porém, o Estado precisa manter a sua legitimidade junto ao conjunto da população na vigência do regime democrático. Assim, a questão entre a legitimidade do poder político e as exigências da acumulação abrem o espaço de disputas dentro do Estado. A democracia, incluindo, além da igualdade política, a busca por um patamar de igualdade social, pode conter o poder do grande capital e favorecer a criação de um novo pacto entre os homens. Essa é a proposta do neocontratualismo, especialmente a partir de John Rawls

(2002), quando ele teoriza a justiça como eqüidade. O neocontratualismo não advoga a transformação socialista, seu campo de argumentação é dentro da moral, os limites éticos políticos para a atuação dos homens em sociedade, tendo no Estado uma instância de efetiva regulação das condutas individuais e cobrando o exercício da função social da propriedade. A bandeira deste neocontratualismo se coloca dentro da idéia de justiça social, comum nos discursos de vários segmentos organizados da sociedade civil.

Considerando que a democracia pode conter o poder do grande capital, é preciso discutir os mecanismos pelos quais se forma a vontade geral, o pacto político, num contexto em que as relações sociais se tornaram mais complexas no mundo globalizado. A democracia deverá rever seus mecanismos de atuação e tornar-se também internacionalizada. O mundo de cidadãos restritos aos Estados nacionais parece perder força, a necessidade de se pensar uma cidadania universal ganha destaque numa fase histórica em que a internacionalização da economia fez das lutas de classe um processo ainda mais complexo.

A globalização como processo histórico

O processo de globalização, muito divulgado nos dias atuais, na verdade não é recente. A globalização capitalista, enquanto tendência, remonta ao início do sistema capitalista de produção. Hoje o que vemos são as características mais acentuadas e desenvolvidas desse processo histórico-social.

A globalização pode ser pensada como um complexo processo desencadeado pela forma de produção e circulação de mercadorias, exponenciado a partir da segunda metade do século XX, em virtude de um enorme avanço tecnológico. Ao lado do avanço da internacionalização da produção, a globalização também adquire o caráter de um movimento político, cultural e valorativo, na medida em que difunde uma maneira de ser, de pensar e um tipo de sociedade como forma hegemônica, a sociedade capitalista.

Conforme Ortiz (1996:15-6), existem particularidades neste processo de globalização:

> Internacionalização se refere simplesmente ao aumento da extensão geográfica das atividades econômicas através das fronteiras nacionais; isso não é um fenômeno novo. A globalização da atividade econômica é qualitativamente diferente. Ela é uma forma mais avançada e complexa da internacionalização, implicando um certo grau de integração funcional entre as atividades econômicas dispersas.

A integração de um sistema de comunicação global criou um ambiente favorável para a difusão do modo de pensar e agir eminentemente capitalista. Quando colocamos um modo de pensar e agir capitalista, estamos nos referindo à exponenciação da lógica feitichizada[75] da mercadoria. Todo o processo de relações sociais passa a ser comandado pela operacionalidade da lógica capitalista.

Ao lado de um processo intenso de difusão global de conhecimentos e valores, o que vemos ressurgir são movimentos conservadores ligados a um apelo étnico, racista, e com bases fundamentalistas. Vivemos a contradição de um mundo que possibilita a integração e amplia os canais de comunicação e a fragmentação da realidade dos homens, voltando-se para atitudes tribais, refundando as seitas. O indivíduo que ousou se emancipar e se colocar no espaço público, pressionado pela lógica conflitiva do mundo, sente-se só na multidão, ressurgindo a necessidade do pertencimento na lógica do coletivo tribal. Essa contradição não está resolvida, mas aponta possibilidades distintas: de um lado, a esfera da individualidade como campo de autonomia e autodeterminações; de outro, a sensação de impotência, do indivíduo isolado, sofrendo as determinações de um mundo que lhe escapa do controle, a idéia do homem como um fantoche das forças do mercado mundial.

A globalização é um processo contraditório em que convivem tendências opostas. De um lado o particularismo, a seita, um novo irracionalismo; de outro, um ambiente cheio de possibilidades emancipatórias, da razão iluminista. Esse desafio transcende a esfera da organização produtiva do sistema capitalista, porém é um resultado direto desta sociedade, na qual a produção social adquire a forma de mercadoria, invade todo o espaço social e alarga-se um tipo específico de sociedade – a ocidentalização do mundo e a padronização dos indivíduos dentro de uma sociedade de consumo[76] e produção globalizados.

Consideramos, neste texto, o processo de globalização a partir da internacionalização produtiva, financeira e comercial, evidente a partir da segunda metade do século XX, resultando numa maior complexidade nas relações sociais. O mundo capitalista, após o abalo das duas grandes guerras mundiais, entrou num processo de reorganização das relações políticas e econômicas. Os países vencedores da Segunda Guerra Mundial,

---

[75] Partilhamos do sentido atribuído por Marx à mercadoria, especialmente na análise feita no texto de *O capital*, livro 1, v.1.

[76] Conforme Ortiz (1996:10), "[...] no processo de globalização, a cultura de consumo desfruta de uma posição de destaque. Na minha opinião, ela se transformou numa das principais instâncias mundiais de definição da legitimidade dos comportamentos e dos valores".

especialmente Estados Unidos, França e Inglaterra, passaram a desenvolver com maior ênfase o sistema de relações internacionais e a dar uma dinâmica protecionista para suas economias nacionais.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Europa iniciou o processo de organização do bloco regional, que veio a se constituir na União Européia na década de 1990. A principal meta do bloco regional na Europa pós-guerra era reconstruir sua economia e enfrentar a concorrência com os Estados Unidos e com o bloco socialista do Leste europeu. Na América Latina, com a influência da CEPAL, também se buscaram formas de integração regional, no sentido de criar uma dinâmica econômica entre os países da região, favorecendo o crescimento do comércio. Conforme Gonçalves, et al. (1998:84): "Em 1960 foi assinado o Tratado de Montevidéu, criando a ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio), ratificado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela".

No pós Segunda Guerra, a grande mudança na forma de regulação social da produção foi dada pela ação do Estado, que, via política econômica e social, denominada Estado de Bem-estar Social, passou a favorecer a manutenção de um nível de crescimento econômico e desenvolvimento social nos países centrais. Esta conjuntura de fortalecimento do Estado de Bem-estar Social perdurou desde o final da década de 1940 até o início dos anos 1970.

No contexto político internacional, a grande rivalidade entre o bloco capitalista ocidental e o bloco soviético oriental fazia com que houvesse uma definição de estratégias dos países centrais para os periféricos. O medo do comunismo sempre foi um fator decisivo na construção de um tipo de capitalismo mais igualitário nos países centrais, com algumas preocupações com a pobreza nos países periféricos. Nos países europeus, construiu-se a proposta política da social-democracia, e nos Estados Unidos da América do Norte, depois do New Deal em 1932, temos a declaração do presidente Lyndon Johnson, em 1964, de guerra contra a pobreza. Estas foram as respostas contra um tipo de liberalismo clássico que havia desde o século XIX. A crescente intervenção do Estado, criando um processo de seguridade social nos países centrais, foi um fator decisivo para o crescimento econômico do pós Segunda Guerra. O esgotamento deste modelo de intervenção do Estado iniciou-se no final dos anos 1960.

O crescente poder dos partidos trabalhistas na Europa, que tinham no movimento sindical o seu suporte político, criou um sistema de reações às políticas de bem-estar social pelos setores conservadores. Esse fato, aliado a um movimento político de caráter internacional, de organização dos países periféricos em busca de mudar as regras do mercado mundial, colocou novos

impasses para o capitalismo. Em 1974, em Assembléia Especial das Nações Unidas, foi colocada em discussão e aprovada uma nova Ordem Econômica Mundial, com o objetivo básico de dar um tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento. Um movimento que ficou conhecido como o Grupo dos 77 pedia mudanças nas relações do comércio internacional e auxílio dos países centrais para combater a pobreza da periferia capitalista. Levar a periferia capitalista a um desenvolvimento econômico e social favoreceria a propaganda contra o comunismo. Esse clima, favorável às negociações políticas, foi interrompido no mesmo ano, 1974, quando o grupo de países produtores de petróleo (OPEP) fez um boicote mundial na venda do petróleo, triplicando o preço do barril. O impasse criado por essa crise teve uma repercussão econômica e política desastrosa sobre as classes trabalhadoras e acirrou o processo de poder internacional entre os países centrais e a periferia capitalista.

Com o encarecimento da produção industrial, desencadeou-se uma política de ataque aos direitos das classes trabalhadoras e a busca de intensificar o avanço tecnológico que já vinha se desenvolvendo. A crise do petróleo teve conseqüências variadas e complexas para a sociedade capitalista. Se, por um lado, acirrou as tensões sociais, por outro, criou uma liquidez de dólares[77], dada, em parte, pelo aumento do preço do petróleo, gerando os "petrodólares". Esse capital líquido, tirado das economias industrializadas, teve um destino muito variado: serviu em parte para financiar a própria produção dos países centrais e para o desenvolvimento de mudanças tecnológicas ainda mais profundas, e, em parte, foi emprestado aos países periféricos que estavam em processo de industrialização, como o caso do Brasil[78].

---

[77] Segundo Tavares (1984:46), o sistema financeiro privado, desde 1968 "passou de US$ 100 bilhões para US$ 1,3 trilhões no começo dos anos 80 – a famosa farra bancária privada. O capital dos bancos crescia 10% a. a., porém os créditos fornecidos cresciam 25% a. a. Ofereciam a juros de 3% enquanto os juros internos estavam por volta de 6% a 7%.[...] Apesar do crédito de longo prazo (média de 10 anos) neste período ser abundante, os empréstimos incluíam uma cláusula segundo a qual as taxas de juros flutuantes seriam reavaliadas a cada seis meses. Esse paradoxo se deveu ao fato de que o dinheiro era tomado no mercado aberto de dinheiro europeu a curto prazo (de seis em seis meses) e tinham portanto, que pagar os juros aos emprestadores, dentre os quais os árabes foram apenas os mais notórios. Os outros grandes emprestadores foram as próprias multinacionais americanas na Europa que já tinham completado seu ciclo de expansão e estavam com o caixa cheio de dólares (e não queriam remetê-los aos EUA pois seriam tributados)".

[78] Segundo Dowbor (1988), o grosso do investimento externo ocorreu entre os países desenvolvidos, embora os lucros maiores tenham sido obtidos nos países da América Latina e do resto do Terceiro Mundo.

Para fugir da pressão dos sindicatos fortes dos países centrais e buscando baratear os custos de produção, agora com maiores recursos tecnológicos, houve então um processo mais intenso de internacionalização da produção. Esta internacionalização da produção, ao transgredir as barreiras nacionais, representa o cerne do avanço da globalização produtiva que ora se faz evidente.

> Todos esses processos significaram retirada do Estado, via ruptura de controles estatais que foram eliminados nos casos de retirada de controles tarifários e barreiras ao comércio; a partir das desregulamentações, que eliminaram normas governamentais; como auxílio das desintermediações financeiras, que permitiram que os agentes econômicos participassem dos mercados de títulos e moedas sem passar pelas normas que regulavam o sistema financeiro; e através de perda de controle de determinados setores da economia, no caso das privatizações. Em uma palavra, tais processos significaram, na prática, a liberalização generalizada dos mercados, tendência que vem se desenvolvendo desde o final dos anos setenta. (Mollo, 1997:69).

Globalização e a crise do Estado-nação

Os espaços econômicos não mais coincidem com os espaços nacionais[79]. A soberania política foi, em grande parte, suplantada pela soberania econômica internacionalizada. Nesse amplo processo de redefinição da produção capitalista, o Estado-nação é progressivamente corroído pela internacionalização que desloca a produção, a base de criação do valor, para espaços supranacionais, aliando-se a um sistema financeiro internacional[80] que detém um fluxo de capital volátil que não está sob o comando de nenhum banco central, de nenhum governo. Esse capital, livre das amarras nacionais, busca taxas de lucro mais atrativas e cria um tensionamento na economia nacional.

A globalização expressa um processo de redefinição no padrão de acumulação capitalista que afeta o poder de ação do Estado-nação e cria um sistema complexo de produção e circulação de mercadorias em nível

---

[79] Esta tese é bastante difundida entre os analistas da internacionalização da economia. Cito como exemplos os trabalhos de Charles-Albert Michalet (1983) e François Chesnais (1996).

[80] Segundo Tavares (1984:46): "De 1975 a 1980 passou-se de 20 bancos a algo entre 2.000 a 3.000 bancos envolvidos nesta ciranda financeira".

mundial. Entra em cena a produção flexível[81] como eixo dessa nova fase da acumulação capitalista.

François Chesnais (1996:13) nos fornece uma interpretação do processo de globalização, articulando-o ao desenvolvimento de uma nova fase do processo de acumulação, em que o capital financeiro adquire maior peso na definição dos locais de investimento do capital produtivo: "Fala-se, na verdade, numa nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação".

O ponto central da internacionalização parece residir no capital financeiro e no seu poder de comandar o ritmo da acumulação na esfera da produção e dar velocidade à circulação de mercadorias. O capital financeiro, segundo Chesnais (1996:15):

> [...] cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (securities) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à liquidez, da qual Keynes denunciara o caráter anti-social, isto é, antitético ao investimento de longo prazo [...] É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza.

Ainda seguindo a análise de Chesnais (1996:15), os dois mecanismos principais do capital financeiro estão articulados às dívidas públicas.

> Os primeiros referem-se à inflação do valor dos ativos, ou seja, à formação de 'capital fictício'. Os outros baseiam-se em transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos de seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira. Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem camadas rentistas.

Pelas colocações de Chesnais sobre os mecanismos usados pelo capital financeiro, podemos analisar que o movimento das dívidas externas, que colocou os Estados da América Latina em crise, é, na verdade, parte

---

[81] "[...] o capitalismo passou de uma fase de high volume para de high value. Antes, o que importava era produzir o maior volume de produtos para distribuí-los em massa. Resultava disso a necessidade da padronização dos bens de consumo, maneira de se baixar o custo de sua fabricação. O momento atual seria distinto. Não é tanto a produção em massa que conta, mas a fabricação de produtos especializados a ser consumidos por mercados exigentes e segmentados" (Ortiz, 1996:148-9).

do processo endógeno da ascensão do capital financeiro e da transferência de riqueza da esfera produtiva de cada país para um setor comandado pelo capital financeiro internacional. A crise dos Estados nacionais, especialmente nos países que se endividaram na década de 1970, como o Brasil, reflete essa dinâmica do capital financeiro. As conseqüências sociais desse processo de fortalecimento do setor financeiro, feito às custas de fundos públicos canalizados por meio do serviço das dívidas externas, refletem-se na perda da capacidade de investimentos sociais e em infra-estrutura por parte dos Estados. Outra conseqüência perversa desse processo é a submissão do Estado aos capitais especulativos, o que gera um clima de insegurança no sistema produtivo, dificultando o crescimento econômico.

A crise dos anos 1980, na América Latina, está intimamente relacionada à transferência líquida de recursos para os países centrais, como pagamento de juros da dívida externa. Conforme o Banco Mundial declarou, este processo elevou o nível de pobreza na América Latina e demais regiões subdesenvolvidas, fazendo uma regressão na sua estrutura produtiva, especialmente no setor industrial, e agravando a desigualdade entre o Norte e o Sul.

> A crise internacional da dívida já não ameaça a integridade do sistema financeiro mundial; a recessão dos primeiros anos 80, que alçou o desemprego na Europa a níveis recordes, cedeu lugar a uma das mais longas expansões em tempos de paz deste século; o craque do mercado acionário de outubro de 1987 não chegou a provocar uma Segunda Grande Depressão. [...] Para os países em desenvolvimento o cenário foi outro: viram suas rendas caírem em termos absolutos. O padrão de vida de milhões de latino-americanos é hoje inferior ao do início dos anos 70. Na maioria da África subsaariana, o padrão de vida caiu a níveis vistos pela última vez nos anos 60. Os anos 80 foram uma década perdida para os pobres. Será bem mais fácil reduzir a pobreza partindo de uma base de inflação baixa, taxas de juros reais mais baixas e comércio exterior aberto do que se prevalecerem preços flutuantes, taxas de juros reais altas e comércio exterior limitado. (Banco Mundial, 1990:7).

A crise econômica na América Latina pode ser pensada a partir das novas determinações do cenário mundial na década de 1980, da pressão que o FMI fez sobre os países devedores no sentido de exigir superávits em moeda estrangeira para garantir o pagamento dos juros da dívida externa, como critério para avaliação do risco ao investimento externo. Sem capacidade de atrair novos investimentos e sem poupança interna suficiente para alavancar o crescimento econômico, a América Latina viveu o medo da estagnação e do retrocesso na sua estrutura produtiva, com grave impacto social.

> O propósito principal dessa drástica queda do nível de atividade interna era liberar recursos em moeda estrangeira para pagar, pelo menos, os juros da dívida externa, o que se conseguiu nos quatro países (Brasil, Chile, Argentina e Uruguai) e no conjunto da região, principalmente mediante a drástica redução das importações de bens; no caso da Argentina, Chile e Uruguai, com maior contenção das importações de bens de consumo, a queda é de aproximadamente 50%. Apenas no caso do Brasil, no ano de 1984, a diminuição das importações se complementou com forte incremento das exportações, devido basicamente à recuperação dos EUA. (Faznzylber,1986:12).

Quando um país diminui a pauta de importações, pode registrar superávit na balança comercial, porém isso nem sempre se traduz em avanço na sua economia. Se o corte das importações penalizar o setor de investimentos, poderá ocorrer uma diminuição nos níveis da atividade interna, levando à recessão e ao conseqüente desemprego. Se o corte das importações for no setor de bens de consumo, sem haver uma melhora da produção interna, pode haver o encarecimento do custo de vida e a penalização da população consumidora, especialmente os trabalhadores que são atingidos por uma desvalorização real dos salários, mesmo que nominalmente se mantenham os mesmos níveis anteriores. O aumento das exportações pode representar um esforço produtivo do país, porém se o preço (em dólares) dos produtos exportados cair, todo o esforço será em vão, pois com um volume maior de produtos exportados se obtém uma receita relativa menor, em moeda estrangeira. Como no esforço para exportar, a produção para o mercado interno pode ficar em segundo plano, o nível de vida da população pode ser afetado com a carência de produtos para consumo interno ou a sua elevação de preços, para acompanhar os preços internacionais, cotados em dólares. Assim, toda a estrutura produtiva passa a estar orientada para a obtenção de superávit em moeda estrangeira, que é destinado ao pagamento dos juros da dívida externa.

Com a pressão para o pagamento dos juros da dívida externa, o nível de vida da população pode ser afetado de forma negativa. Buscando obter moeda forte, a economia entra num esforço para exportação, que pode priorizar a agricultura de escala, voltada para o mercado externo, sem resolver o problema da fome interna. A agricultura de exportação se faz com uso de tecnologia avançada, que diminui a ocupação no meio rural, e a produção realizada em bases latifundiárias favorece ainda mais a migração do campo para a cidade. Ao lado do crescimento das exportações agrícolas se recria o processo de acumulação de riqueza e se agrava o quadro de desigualdade social. Os subsídios para os setores exportadores podem dificultar a capacidade de investimento do Estado em infra-estrutura social voltado para a

pequena e média empresa (rural e urbana) e para o consumo popular. Como se exige o pagamento dos juros da dívida externa, o problema das reservas cambiais pressiona o Estado para elevar as taxas de juros internas como forma de atrair o capital financeiro, especialmente o de curto prazo, porém isso aumenta a dívida interna dos Estados, regulada por esta mesma taxa de juros. É o ciclo do endividamento do Estado sem melhoria das condições de vida da população e sem aumento efetivo da estrutura produtiva.

> O nível de endividamento dos Estados perante os grandes fundos de aplicação privados (os mercados) deixa-lhes pouca margem para agir senão em conformidade com as posições definidas por tais mercados [...] salvo que questionem os postulados do liberalismo. (Chesnais,1996:15).

A pauta de exportação dos países da América Latina é composta, em grande parte, por matérias-primas e produtos agrícolas (commodities). Este fato reflete a divisão internacional do trabalho, que mesmo a internacionalização da produção industrial, a flexibilidade produtiva tão anunciada, ainda não anulou. Os dados sobre o investimento em pesquisa e desenvolvimento podem ser analisados com relação à pauta de exportação e ao balanço de pagamento dos países, como dados objetivos da globalização econômica que está em curso.

DESPESAS MUNDIAIS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – 1973

REGIÃO	MILHÕES DE DÓLARES	PORCENTAGEM
América do Norte	33.716	35,0
Outros do Norte	30.423	31,5
Terceiro mundo	**2.770**	**2,9**
Países socialistas	29.509	30,6

Fonte: ONUDI, In: DOWBOR (1988:73).

O volume de investimentos em pesquisa e desenvolvimento reflete no volume de manufaturas exportadas pelos países considerados do Sul, ou seja, os subdesenvolvidos. Como a maior agregação de valor ocorre nos produtos manufaturados, a balança comercial vai refletir, no que se refere ao valor em dólares obtido pela exportação, esta desigualdade dos termos de troca e da pauta de exportação.

PARTE DAS MANUFATURAS NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS 1970-81 %

REGIÃO	1970	1975	1980	1981
Mundo	60,9	57,4	54,7	58,5
Norte	72,0	73,1	71,6	72,3
Ec. Socialistas	58,2	55,2	0,6	51,5
Sul	**17,3**	**15,2**	**18,0**	**16,6**

Fonte: ONUDI, In: DOWBOR (1988:76).

Segundo Faznzylber (1986), na década de 1980, na América Latina, houve um retrocesso do setor industrial pela via da abertura drástica e indiscriminada às importações, estimuladas pelo crédito externo, que se traduziu em forte incremento das importações de bens de consumo duráveis e em queda no coeficiente de investimentos. Na Argentina e no Chile o grau de retrocesso do produto industrial no PIB foi de vinte a trinta anos. Este processo elevou a dívida externa da América Latina, especialmente no período entre 1978 e 1981. No Brasil, o processo de investimento explica sua capacidade de resposta à necessidade de exportação.

EFEITOS DO MODELO NEOLIBERAL

PAÍS	DÍVIDA EXTERNA EM BILHÕES DE US$			JUROS DA DÍVIDA % exportação de bens e serviços		
	1978	1981	1984			
				1978	1981	1984
Argentina	13,0	48,0	10,0	32,0	52,0	- 432
BRASIL	**52,0**	**79,0**	**102,0**	**25,0**	**40,0**	**37,0**
Chile	7,0	16,0	18,0	17,0	35,0	46,0
Uruguai	1,0	3,0	5,0	10,0	13,0	32,0
América Latina	151,0	275,0	360,2	15,5	26,4	35,0

Fonte: CEPAL, apud Faznzylber (1986:17).

PAÍSES PESADAMENTE ENDIVIDADOS – 1985/86

PAÍS	DÍVIDA BILHÕES US$	DIVIDA PER CAPITA MILHARES DE US$	RAZÃO JUROS/PIB	PARCELA DA DÍVIDA A CREDORES PRIVADOS
Argentina	50,8	1662	7,9	86,8
Bolívia	4,0	622	10,0	39,3
BRASIL	**107,3**	**791**	**5,8**	**84,2**
Chile	21,0	1740	12,9	87,2
Colômbia	11,3	395	3,3	57,5
México	99,0	1261	6,3	89,1
Uruguai	3,6	12,04	9,8	82,1

Fonte: Fortune, 23/12/85, Economist, 27/09/86, Banco Mundial 1986, apud Dornbusch (1988:20).

A crise da dívida externa[82]

Os pontos relevantes para compreender a dívida externa podem ser elencados conforme segue:

– A supervalorização da moeda na década de 1970 e início de 1980, como meio de reduzir a inflação, elevou no curto prazo os salários reais, o que se traduziu gradualmente em menos emprego. O custo de uma supervalorização da moeda foi o endividamento externo, inclusive devido ao aumento das importações. "Há um período de euforia enquanto o padrão de vida é artificialmente melhorado pela valorização real enquanto o desequilíbrio externo é financiado pela sangria das reservas e pelos empréstimos externos" (Dornbusch,1988:21).

– Brasil: déficits orçamentários elevados. "Os aumentos do preço do petróleo e das taxas internacionais de juros foram absorvidos pelo déficit do setor público e o déficit externo resultante foi financiado pelos crescentes empréstimos do exterior. Mas é um fato que muitos dos empréstimos anteriores tomados por empresas estatais, especialmente no período de 1972-1978, financiaram um maciço esforço nacional de investimentos" (Dornusch,1988:23).

[82] Ver análise apresentada por Rudiger Dornbusch (1988), bem como o texto de Fernando Fajnzylber (1986).

– Brasil, década de 1980 – as severas restrições às importações e a quase total ausência de fuga de capitais delinearam um quadro diferente do da Argentina, México ou Chile. A fonte principal de acumulação da dívida era o setor público.

Na década de 1990 a dinâmica do mercado financeiro internacional se alterou. O ataque especulativo sobre as moedas dos países emergentes foi um demonstrativo da forte insegurança deste modelo de acumulação baseado no setor financeiro. A crise da Ásia no final da década de 1990 coloca em evidência a fragilidade do sistema mundial de produção, a interligação de todas as economias devido à internacionalização do capital financeiro e produtivo. A instabilidade econômica tem repercussões na estabilidade política dos governos.

Segundo Dornbusch (1988:23-24), a origem da crise da dívida cabe à acentuada queda da economia mundial no período de 1979 a 1981, influenciada, na década de 1970, pelo choque do petróleo e pela política expansionista dos Estados Unidos com alta da inflação. Em 1979-81, pressão do colapso do dólar, mudanças na política norte-americana: corte no orçamento de pleno emprego em cerca de 1,5 % do PNB. As taxas de juros nominais subiram de 9% em 1978 para 17% em 1981. A queda do preço das commodities em 1979-81 no contexto da alta do preço do petróleo prejudicou o Brasil, país exportador de commodities e importador de petróleo, piorando as contas correntes. Em 1982, a crise de crédito devido à moratória mexicana. Entre 1979-81 os empréstimos privados à América Latina se multiplicaram e em 1985 ficaram negativos. O FMI foi colocado como instrumento dos credores para pressionar as nações devedoras. Os países acostumados a financiar déficits com empréstimos externos tiveram que se ajustar a um ambiente de redução e/ou inexistência de empréstimos externos. “Os países devedores não comandavam mais os recursos de empréstimos, tiveram que limitar seus gastos”– fazendo ajustes: esforço para obtenção de moeda estrangeira e busca de recursos orçamentários (superávits). Depois da crise de crédito de 1982, a despesa tinha que ser limitada, a absorção de empréstimos caiu abaixo do nível de saída dos pagamentos da dívida; os juros tinham que ser pagos com a produção corrente. “Os pagamentos de juros tinham agora que ser cobertos por superávits não usuários das contas correntes”.

AMÉRICA LATINA: INVESTIMENTO E SUPERÁVIT EXTERNO NÃO USUÁRIO[83]

PERCENTUAL DO PIB			
	1977-82	1983-85	Alteração
Investimento bruto	24,3	18,5	- 5,8
Superávit externo não usuário	- 0,6	4,7	5,3

Fonte: World Economic Outlook, do FMI. In: Dornbusch (1988:27).

> Esta melhora do balanço externo serve para fazer transferências líquidas de juros para os credores. Isto foi compensado por uma redução quase igual nos investimentos nos países devedores. Esta transferência perversa de recursos, é claro, ocorre às custas do padrão de vida nos países em desenvolvimento. Mais importante, no entanto, é que a transferência tem como contrapartida uma queda brusca no investimento. Os pagamentos de juros são assim financiados realmente por uma hipoteca sobre os padrões de vida futuros e sobre o potencial de crescimento dos devedores. (Dornbusch, 1988:27).

Segundo as análises de Dornbusch (1988:26), o problema da dívida externa não é de fácil solução: "O ajuste é complicado por dois fatos. O primeiro é a macroeconomia da obtenção de moeda estrangeira, o segundo é o problema da política econômica de encontrar recursos orçamentários extraordinários para o serviço da dívida". O peso da arrecadação de impostos recai sobre o consumo, que penaliza os trabalhadores e o setor voltado para o mercado interno, fazendo a estrutura tributária contribuir para aprofundar a desigualdade social.

As propostas de ajuste macroeconômico dos países da América Latina estão baseadas no corte das despesas do governo para gerar superávit primário, canalizado para pagar juros da dívida. A fragilidade externa dos países endividados fica evidente com relação à capacidade de gerar crescimento econômico, pois o ajuste fiscal realizado para pagar os juros da dívida afeta o nível dos investimentos. A política cambial também interfere na relação dívida/PIB e na capacidade de baixar os juros e fomentar o crescimento econômico. O problema da dívida coloca limites na condução da política econômica de cada país devedor, que podemos observar por meio do reflexo do ajuste do orçamento público e das taxas de juros no crescimento econômico[84].

[83] Superávit primário – esforço para saldar juros da dívida externa.

[84] Ver a análise de Delfim Netto (1998) sobre as implicações da política cambial e das elevadas taxas de juros no crescimento econômico no Brasil, após o Plano Real.

É importante ressaltar que grande parte da dívida externa é pública ou com garantia pública. O governo passa a atender ao serviço da dívida, que antes era responsabilidade privada. O problema é onde encontrar recursos extraordinários de receita fiscal para pagar os novos custos de juros. Nesta questão, algumas opções colocadas são: o corte nas despesas públicas, inclusive com o congelamento de salários do funcionalismo público, a elevação da carga tributária que afeta o processo produtivo e o nível da renda e do consumo, aumento nos preços dos serviços públicos, que pode afetar o nível de inflação, e a emissão de moedas ou títulos da dívida interna, que favorece a elevação das taxas de juros.

Para controlar a fuga de capitais, provocada pela inflação ou pelo medo de reforma fiscal, o país tem que elevar as taxas de juros e dar sinais de credibilidade para o mercado financeiro, adotando uma política econômica ortodoxa. Porém, como os juros altos afetam a dívida interna, elevando o déficit orçamentário, isso pode levar à fuga de capitais, o que exige constantes aumentos da taxa de juros, como um ciclo de endividamento. O Estado fica refém da especulação financeira.

Como exemplo do caso brasileiro, podemos citar a edição de outubro de 1997, da revista América Economia, com uma interessante análise sobre o peso do capital internacional na manutenção da estabilidade monetária, o Plano Real, e das possibilidades de reeleição do governo Fernando Henrique Cardoso. O ponto implícito em todo processo de reeleição do governo brasileiro esteve nas reformas do Estado, na proposta de contenção do déficit público, conseguido por meio da redução nos gastos sociais e no intensivo programa de privatização, além do incremento ao setor produtivo do grande capital[85]. Ainda sobre a insegurança dos mercados financeiros, a imprensa nacional colocou uma série de reportagens sobre a crise asiática.

---

[85] Ver, por exemplo, as reportagens da revista *Veja* (nº 44, 1997:26). "Para o capital internacional, os países são todos iguais: quando oferecem oportunidades de lucro, tornam-se atraentes. Quando transmitem insegurança, afugentam, afirma Paulo Ferraz, presidente do Banco Bozano Simonsen". Ocorre que, na atual economia globalizada, o investidor internacional é obrigado a vender ações onde elas têm mais liquidez para cobrir suas posições em outro lugar. Isso provoca queda nas Bolsas do mundo inteiro. Foi por isso que as ações caíram também aqui. O problema é que, quando o investidor sai do país, seu dinheiro é convertido em dólar. Se esse movimento ocorre em massa, falta dólar no mercado e, pela lei da oferta e da procura, o preço do dólar sobe. Por isso foi preciso que o governo interviesse, lançando dólares na praça, para manter a paridade da moeda brasileira diante do dólar. Nesse sentido, sim, foi preciso defender o real (Edson Vaz Musa, In: revista *Veja*, 12/11/1997).

A conseqüência do ataque especulativo ao Real no Brasil, decorrente da crise asiática nos meses de novembro e dezembro/97, foi a queda nas Bolsas de Valores de São Paulo e Rio de Janeiro. Como o Brasil tinha cerca de 60 bilhões de reservas de dólares, o recurso imediato para conter o ataque à estabilidade monetária levou o Banco Central a queimar, numa semana (novembro/97), mais de 5 bilhões de dólares.

As oscilações dos mercados financeiros interferem diretamente na estabilidade das moedas locais e refletem-se na estabilidade política dos governos. Embora a afirmação de que o capital busca lucros, seja onde for, a indiferença na aplicação dos investimentos externos não ocorre de forma tão incondicional[86]. Existe um sistema de pressão sobre o governo dos diferentes países no sentido de diminuir os custos fiscais para o capital, liberalizar o mercado interno e desmantelar a proteção trabalhista. Tornar-se atrativo ao capital externo passou a fazer parte das preocupações dos diferentes governos, especialmente nos países periféricos[87].

A internacionalização do capital

Um ponto a ressaltar no processo de internacionalização dos mercados financeiros é a conversão das moedas em dólar. O poder dos Estados Unidos fica evidente quando o dólar passa a ser a moeda de troca mundialmente aceita, além do poderio militar da potência americana. A ordem mundial passou a ser definida pelo poder dos três grandes grupos, ligados ao que Chesnais (1996) chamou de tríade: Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia.

Nessa nova fase da acumulação capitalista, os governos nacionais devem ser redefinidos, pois circulam no sistema financeiro internacional bilhões de dólares que não são controlados por governo nenhum, nem mesmo pelo Federal Reserve norte-americano. Esta mobilidade do capital

---

[86] É importante analisar o tipo do investimento. Se for de curto prazo, terá um caráter especulativo, se for o IED – voltado para aumentar a produção local para obtenção de superávits comerciais –, certamente será favorável à economia do país que recebe o investimento. Se for investimento na compra de atividades que já existiam, pode significar uma desnacionalização da economia, sem gerar superávits comerciais..

[87] Os países europeus também estão se adequando a este novo cenário globalizado. Na Itália, as reformas do Estado também foram implementadas para adequar o país às exigências do Tratado de Maastricht, que prevê inflação baixa, contenção dos déficits públicos, reformas na Previdência Social, nas leis trabalhistas e privatizações.

financeiro já fez surgir a tese postulada por Ohmae (1996), do fim do Estado-nação. Quem precisa de um Estado nacional que não pode mais controlar o processo do capital? A esta atrevida pergunta Ohmae (1996:XIV) propõe como resposta o surgimento das economias regionais: "As forças agora em ação têm levantado questões inquietantes acerca da relevância – e eficácia – dos Estados-nações como agregados significativos em termos dos quais pensar e gerenciar a atividade econômica".

Ao discutir sobre a falta de mecanismos dos governos nacionais para controlar o capital financeiro, o que tornaria inviável a própria existência da contabilidade definida em termos do Estado nacional, se evidencia que o Estado sempre esteve articulado às determinações do capital. Quando se modificam as condições históricas do processo de acumulação capitalista, modificam-se ao mesmo tempo as funções e atribuições do Estado moderno, que nunca deixou de ser essencialmente burguês.

A dinâmica do sistema capitalista, agora sob o comando do capital financeiro, segundo Chesnais (1996:16), coloca uma aceleração no tempo de valorização do capital produtivo, desencadeando uma luta mais intensa pelo aumento da produtividade do trabalho e uma concorrência ainda maior entre os diferentes setores produtivos. Cresce, assim, a precarização das normas que regem o mercado de trabalho, aumentando o grau de exploração da força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos. É importante ressaltar que enquanto os preços se globalizam, como no caso das commodities[88], o único preço que é definido localmente, pelas condições de pressão política e pacto social vigente em cada sociedade, é o dos salários.

O Estado é chamado a atuar conforme este novo ritmo do capital. Assim, as leis trabalhistas, em todo o mundo capitalista, passaram a ser o foco das atenções dos governos que, pressionados pelo "mercado", buscam tornar a economia "competitiva". A palavra competitividade passou a ser o mito sagrado do capitalismo no final de século XX.

A aceleração do tempo na esfera da circulação do capital financeiro, o ritmo intensivo da esfera produtiva e a mídia do consumo globalizado redefinem o conceito de tempo dentro da sociedade. A velocidade é a meta, e a tecnologia é a forma pela qual se revoluciona constantemente a

---

[88] Só para dar exemplo, lembremos da discussão sobre o preço da gasolina, em que a Petrobras, que obteve lucros enormes em 2003, mantém o preço no mercado interno compatível com o do mercado externo. Assim, mesmo produzindo grande parte do produto para abastecer o mercado doméstico, se o preço externo se eleva, pagamos mais caro pela nossa gasolina. O salário, cotado em dólar, este não acompanha o aumento dos preços externos. No Brasil, o salário mínimo não chegava a 100 dólares em maio de 2004 (R$ 260,00), mesmo com um presidente da República vindo do movimento sindical.

sociedade capitalista. Conforme as análise de Marx e Engels[89], tudo o que é sólido se desmancha no ar, tudo o que é sagrado é profanado, a burguesia expande seu mundo por meio do mercado mundial.

A supressão das distâncias entre tempo e espaço criou o mundo globalizado da informação contínua, dos mercados financeiros interligados ao tempo todo; é o mundo *on-line* que impera. Nessa nova paranóia globalizada, a pressa é o comando de todas as esferas sociais. Quem não está inserido na linha do mercado fica marginalizado do mundo, pois o mercado é o mundo. O mercado é a força suprema à qual todos os indivíduos, os governos, os partidos políticos devem se curvar. Não podemos ficar de fora do mundo global! A essa ordem se responde com um movimento agressivo contra toda e qualquer resistência de se negar o valor supremo do mercado e da economia capitalista.

Na lógica liberal, o redesenho do Estado é apenas um elemento na adequação ao mundo globalizado, visto como caminho sem volta e processo sem escolha de alternativa. É essa a lógica da reforma do próprio conceito de Estado-nação, já que, finalmente, o capital pode admitir que sua lógica sempre foi mundial. O capital não tem pátria, esta é a verdade que não se cansam de falar os setores conservadores, como se fosse a última novidade do conhecimento humano.

Ohmae, de forma provocativa, colocou que as fronteiras, bases do Estado nacional, hoje são apenas referências culturais, pois na economia globalizada elas foram demolidas.

> Muitos dos valores básicos que sustentam uma ordem mundial baseada em Estados-nações delimitados, independentes – a democracia liberal conforme praticada no Ocidente, por exemplo, ou a própria noção de soberania política – têm se mostrado seriamente carentes de redefinição ou, talvez, de substituição. De fato, à medida que se aproxima o século XXI e que aquilo que denomino os quatro "IS" – indústria, investimento, indivíduos e informação – fluem relativamente sem impedimentos através das fronteiras nacionais, os conceitos básicos adequados a um modelo do mundo de países fechados do século XIX não mais se sustentam. (Ohmae, 1996:XIV).

Pelo pensamento expresso por Ohmae nas linhas acima, poderíamos pensar então na utopia de um mundo global em que as fronteiras aos "indivíduos" fossem suprimidas. Porém, o descuido do autor foi incluir num dos "is" o indivíduo sem adjetivo. Se pensamos no indivíduo investidor ou no indivíduo consumidor, certamente a fala acima citada pode ser verdadeira, porém, se o indivíduo for pobre, oriundo dos países periféricos, o fluxo

[89] A brilhante exposição de Marx e Engels em *O manifesto comunista* (1848).

global não é de forma alguma livre. Para o trabalho não há livre mobilidade. Basta avaliar os conflitos na fronteira entre México e Estados Unidos, com desempregados buscando entrar ilegalmente no pretenso paraíso da liberdade americana.

Acirrou-se ao lado da globalização da economia, do apogeu do mercado global, uma segmentação dos povos. Os imigrantes vêem cada vez mais distante o sonho da legalidade nos países centrais. Como exemplo, temos as duras regras do governo americano para emissão de vistos e a resistência dos europeus contra os africanos e outros povos que vivem em seu território. Não difere a situação da Alemanha unificada, que ainda tem resistências com a população da antiga Alemanha oriental, e onde o terror contra os imigrantes e judeus figura nos noticiários do mundo, acessíveis no Brasil via TV, esta sim globalizada. Este aspecto irracional, o preconceito contra raça ou a simples origem de nacionalidade, pode ser analisado a partir da insegurança existente em todo o mundo. A reação ao medo da exclusão, do desemprego, nem sempre assume um caráter político e reivin-dicatório, mas pode gerar a negação do outro, a busca do isolamento.

Apesar de o mercado ser mundial, um ponto essencial na definição histórica do Estado-nação, o território, ainda é central quando se trata de pessoas. Lembramos da origem da territorialização do mundo moderno, em que o processo de configuração do Estado absoluto ampliou os domínios europeus sobre o planeta e criou uma rígida noção de território. A Poor Laws na Inglaterra, em 1601, previa que os pobres não podiam migrar de um território para outro. Eram então marcados a ferro para que fossem reconhecidos pela sua origem de território.

No final do século XX, para analisar a globalização do mercado e questionar a inépcia do conceito de Estado-nação, devemos lembrar das leis de imigrantes e o processo de segmentação do mundo pobre, como ocorre nas vastas regiões da África, na América Latina, no Leste europeu e em outros pedaços do mundo. Vemos que o conceito de nação tornou-se inoperante para colocar limites ao capital, mas o livre fluxo de pessoas não é permitido.

A sociedade complexa do final do século XX encontra os seus velhos problemas – o desemprego e a insegurança social –, que favorecem novamente o ódio ao imigrante e a segmentação dos pobres. Num mundo em que impera a incerteza global, um dos reflexos dessa nova sociedade, onde, em função da nova base tecnológica, desaparecem os empregos; é o medo que faz a história. A ascensão de um irracionalismo racista e étnico não está dissociado de um contexto histórico no qual as classes trabalhadoras são, a todo tempo, levadas à insegurança do desemprego e da competição de todos contra todos. A ética possível num mundo sem normas de segurança social assemelha-se ao retrato hobbesiano de uma sociedade de lobos.

Sobre o medo do desemprego e seus efeitos na vida das pessoas, o texto de Forrester (1997:11), ao retratar a situação dos desempregados na França, coloca toda a perversidade deste quadro social.

> Um desempregado, hoje, não é mais objeto de uma marginalização provisória, ocasional, que atinge apenas alguns setores; agora, ele está às voltas com uma implosão geral, com um fenômeno comparável a tempestades, ciclones e tornados, que não visam ninguém em particular, mas aos quais ninguém pode resistir. Ele é objeto de uma lógica planetária que supõe a supressão daquilo que se chama trabalho; vale dizer, empregos.

Embora o mercado seja globalizado, os indivíduos ainda são cidadãos de países específicos e recorrem ao seguro social de seus Estados nacionais contra a falta de emprego e lutam por economias nacionais que preservem seus postos de trabalho. Mesmo tornando-se fluida esta realidade nacional, os impasses vividos dentro dela são tratados como temas internos de cada país[90]: a economia, o Estado e suas finanças. A referência à idéia de nação ainda é forte, e seus mecanismos operam também no imaginário social.

Nos países centrais, o Estado deve assegurar aos seus cidadãos proteção contra o perigo dos imigrantes. Estaria o mundo dispensado dessa massa de trabalho barata provinda das regiões pobres? Como manter um Estado de Bem-estar Social se houver um fluxo de pessoas procurando pelos lugares que mais oferecem segurança social[91]? Como manter os custos do sistema de seguridade social para os cidadãos de cada território se a lógica do capital é globalizada? Entramos na ferida do mundo global: como criar uma sociedade global segmentando os indesejáveis fora dela?

Agora vamos retomar o outro "I" ao qual se refere Ohmae, a "informação". Se pensarmos no fluxo de informações veiculadas no mundo por meio das redes de comunicação, como a internet e outras, podemos pensar na democratização do saber. O lado positivo, no entanto, pára aí. Neste mundo globalizado, a informação, pensada como conhecimento científico, é o tipo de propriedade mais cobiçada. Segundo Puig (1995), a Rodada do Uruguai, negociação envolvendo os diferentes países organizados em

---

[90] Embora o Banco Mundial, a ONU e outras agências internacionais venham ocupando-se de temas sociais de amplitude mundial, como a pobreza, a receita sempre dada por estas agências internacionais é feita baseada na política nacional.

[91] Um fato curioso a se considerar são os programas de recepção dos pobres, feitos nas rodoviárias de vários municípios brasileiros. Eles são identificados e "motivados" a voltar à sua cidade de origem, pois não há empregos para eles e o custo da assistência social seria pago pelo município que os recebe. Assim, proliferam programas de pagamentos de passagens rodoviárias em várias prefeituras do país. Este dado pode indicar o movimento interno das populações migrantes em busca de empregos e melhores condições de vida.

torno da discussão do desenvolvimento e do mercado mundial, em 1986, colocou em evidência o tema da propriedade intelectual, a propriedade das patentes industriais.

> No âmbito da rodada, e segundo a barganha implícita na correlação entre temas da agenda (comerciais e estruturais), interesses típica e imediatamente comerciais foram condicionados à aceitação das novas regras em propriedade intelectual, que agem precisamente no sentido de agravar a repartição extremamente desigual de conhecimento, bem-estar e poder existente no mundo. (Puig,1995:13).

Podemos inferir que a referência ainda é nacional, embora no caso da propriedade das patentes, as firmas privadas, as grandes multinacionais é que controlam a luta e a concorrência por este saber, porém nunca sem o apoio decisivo dos Estados nacionais e de seus congressos e leis. As sanções internacionais ainda não podem quebrar absolutamente[92] a autonomia nacional. O que se revela é uma luta, um campo de força entre os governos, com forte poder dos países desenvolvidos, ou da tríade formada por Estados Unidos, Japão e União Européia, frente aos interesses dos demais países considerados periféricos. Mesmo quando se caminha para a integração regional – exemplo dado pela União Européia, com a moeda única, o euro –, os interesses nacionais ainda estão na base dos acordos regionais.

Nesse sentido, pensamos que Ohmae se antecipa quando fala do relativamente livre fluxo de informações sem qualificar de que tipo de informação está tratando. A informação que ele analisa como livre é a tecnologia da informação, como estratégia das empresas multinacionais para verificar tendências de mercado.

> [...] o fato básico da interligação com os fluxos globais de informações é um – talvez o – fato central e distintivo de nosso momento na história. Não importa qual seja a civilização à qual um grupo específico de

---

[92] Embora as sanções econômicas e políticas sejam instrumentos usados pelas agências internacionais, como ONU, OTAN e FMI. O caso do Chile evidencia que cada vez mais a legalidade deixa de ser um aspecto restrito ao conceito de nação. Pinochet estava sendo julgado por um sistema de leis que não era restrito aos domínios da nação chilena. Isso pode ter um aspecto muito positivo, na medida em que forças organizadas internacionalmente em busca dos direitos humanos conseguem ajudar a população de países onde impera o autoritarismo, a violência. Porém, perde-se o conceito de legalidade nacional; a autodeterminação nacional fica questionada. Em caso de pressões, não de movimentos dos direitos humanos, mas de movimentos conservadores, podemos ver crescer o perigo da subordinação ainda maior dos países pobres aos ricos. Pinochet ficou detido em Londres a pedido de um juiz espanhol – trata-se de um processo legal de caráter internacional.

> pessoas pertence, elas agora recebem informações sobre como vivem outros grupos de pessoas, sobre as espécies de produtos que compram, sobre a mudança de foco de seus gostos e preferências como consumidores e sobre os estilos de vida que almejam cultivar. (Ohmae,1996:9).

Quanto aos demais "is" – investimento e indústria – parece que aí sim a tese de Ohmae encontra maior referência com a realidade efetiva do início do século XXI. Mesmo considerando a mobilidade do capital financeiro, os paraísos fiscais ainda são regulados por legislação interna. No caso das indústrias ocorre que os acordos firmados com os países que recebem as filiais das empresas multinacionais ainda são feitos com base no interesse nacional e na legislação nacional, mesmo que num tom cada vez mais discursivo e flexível.

Ao lado das potencialidades de emancipação existentes em uma sociedade global e integrada, o que vemos acontecer nesse início do século XXI é a globalização do capital, e não dos povos. A globalização em marcha é comandada pelo capital. O capital assume um espaço global na sua busca incessante de lucros, quebrando as barreiras nacionais ao desarticular o Estado-nação e fragilizar a economia nacional. A globalização do capital vem desenvolvendo uma fragmentação ainda maior da civilização humana. O que se torna global é o mercado capitalista e sua lógica imanente, a concorrência. O que se globaliza é o poder do capital, quebrando as especificidades locais e imprimindo uma padronização massificante, um mercado de consumo global.

A concorrência global cria um clima de competitividade muito mais acirrada em que a única regra do jogo é ganhar. Se para permanecer no mercado é preciso desarticular o sistema de proteção dos trabalhadores, toda a energia dos setores dominantes vai nesta direção. A racionalidade do lucro, o fetiche da rentabilidade econômica, penetra de forma mais violenta no sistema de valores difundidos ideologicamente pelo grande capital.

Concordamos com Ohmae quando ele centraliza os processos econômicos como o eixo das mudanças dadas na globalização, colocando que a cultura não é o fator determinante dos processos sociais em curso, mas um fenômeno determinado e subordinado[93].

---

[93] Ohmae analisa o artigo de Samuel Huntington – "The clash of civilizations?" e demonstra sua discordância com o argumento de que os processos culturais tornaram-se o vínculo principal entre as pessoas. Ohmae argumenta: "Pelo contrário, o que estamos testemunhando é o efeito cumulativo de mudanças fundamentais nas correntes da atividade econômica ao redor do globo" (1996:4 e 5).

A padronização do consumo cria não apenas um amplo mercado capitalista, mas uma dinâmica social com um claro sentido de ocidentalização do mundo sob o comando dos centros hegemônicos do capitalismo, aquilo que Ohmae (1996) denominou "californização do gosto."

Ao lado do crescente comando do capital no processo de globalização, o desenvolvimento da história humana tem evidenciado a complexidade do mundo atual. O século XX foi o palco de grandes transformações sociais, dadas sem dúvida a partir do desenvolvimento das forças produtivas e da instrumentalização do conhecimento científico em aplicações tecnológicas. O fato é que a sociedade humana do século XXI é muito mais numerosa e complexa, assim como o poder tecnológico também é muito maior.

Podemos pensar, então, nas potencialidades desenvolvidas durante o século XX. Sem dúvida houve um processo de desenvolvimento das potencialidades humanas, mesmo que de forma contraditória. A expectativa de vida da população humana, especialmente nos centros capitalistas, triplicou, chegando a atingir a média de oitenta anos de vida. Na periferia capitalista esta média ainda é de 55 a 65 anos, e na África, nas regiões mais pobres, a mortalidade infantil e adulta ainda é enorme.

Outro fator ligado ao processo contraditório da globalização está na mobilidade humana. Mesmo com as restrições ao livre fluxo dos indivíduos, não podemos negar que o sistema de comunicações e de transportes que hoje estão disponíveis no mundo moderno cria uma rede interligada globalmente e em tempo recorde. Ao lado dessa potencialização da integração humana, ressurge o fragmento da civilização. O fragmento da civilização colocado pela lógica excludente do mercado capitalista, que, globalizada, passa a atingir todos os espaços mundiais.

Esse sistema de tensões entre possibilidades emancipatórias da globalização e sua realização nos moldes capitalistas – de exclusão e fragmentação – tem feito surgir novas guerras, agora marcadas pelo signo tribal, como na Bósnia, Tchetchênia e na África do Sul. Como o sistema de bipolaridade, dado na época da Guerra Fria, acabou desde a desarticulação do Império Soviético, as instituições globais (ONU, OCM, Banco Mundial, FMI) pouco fazem diante de uma realidade social explosiva[94]. Os princípios

[94] A guerra na Iugoslávia demonstrou que o poderio bélico dos países da OTAN, criado para a defesa contra o comunismo, agora precisa de novos inimigos para justificar sua existência. O mundo continua cada vez mais explosivo. É preciso satanizar o inimigo, pois as armas bélicas ainda existem e devem encontrar um amplo mercado.

humanitários e a ética da cooperação – tão arduamente construídos no pós Segunda Guerra – foram suplantados pela lógica exponenciada do capital.

Como o inimigo maior – o comunismo – parece estar abatido, quem se preocupará com os pobres do mundo? Criam-se novos inimigos. Agora é o mundo árabe, que apesar de viver sobre o ouro negro, o petróleo, atraindo a cobiça do Império, mantém seu povo em situação de opressão e pobreza. A guerra dos Estados Unidos contra o Iraque mostra que o poder do grande capital não precisa disfarçar seus interesses. Eles são declarados e colocados em prática, apesar do veto dos organismos internacionais e da mobilização da sociedade.

Foi nesse cenário que, a partir da globalização do mercado capitalista (tanto da esfera produtiva, financeira, como do consumo), ganhou força o movimento político-ideológico da direita denominado neoliberalismo.

Regionalização da economia e globalização

A globalização, como um complexo e contraditório processo, perpassa os Estados nacionais, redefinindo suas funções. Embora sem o poder de controlar o grande capital, o Estado-nação, especialmente nos países centrais, ainda é um espaço importante para definir os rumos da economia.

As leis de patentes, a propriedade intelectual, bases da concorrência nesse estágio da produção capitalista, ainda contam com investimentos que se utilizam dos fundos públicos. Assim, não há, na atual conjuntura, como fazer do processo que redefine o Estado nacional um processo simples e pacífico. É um jogo de tensões, no qual a criação de blocos regionais, aclamados pela Europa como um processo em consolidação – dada a criação da moeda única européia – o euro, em 1998, o Nafta – comandado pelos Estados Unidos da América do Norte, Canadá e, subordinadamente, o México –, não são frutos de um processo sem resistências. No Cone Sul temos o Mercosul, que, ao englobar Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, com possibilidades de incluir a Bolívia e ainda em discussão com o Chile, parece eclodido pelas rivalidades internas, especialmente depois da crise argentina.

Ficou evidente a rivalidade comercial entre Brasil e Argentina depois da desvalorização do Real no início de 1999 e, recentemente (2004), com o estabelecimento, pelo governo argentino, de cotas para importação de produtos da indústria brasileira. No momento em que interesses comerciais colidem, há disputas entre os dois países. Como exemplo, no contexto em que caíram as exportações argentinas para o Brasil, agravando o desempre-

go, a Argentina ameaçou denunciar o Brasil na Organização Mundial do Comércio – OMC[95].

Na América Latina, a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), proposta sob o comando dos Estados Unidos, coloca o desafio de como os países com menor grau de desenvolvimento tecnológico, social e econômico poderão inserir-se num bloco comercial e obter condições favoráveis para seu desenvolvimento. Como os 34 países do continente americano poderão suportar o peso do poder econômico, político e financeiro dos Estados Unidos?

De início é preciso pontuar que a Alca é um acordo de livre comércio. Diferente do Mercosul, que é um acordo de mercado comum com união aduaneira, e também diferente da União Européia, que é um mercado comum, com moeda única, o euro, e caminhando para a consolidação de políticas econômicas e sociais comuns em cada Estado-membro.

A Alca, como um acordo de livre comércio, não prevê livre circulação de pessoas, de fatores de produção nem união aduaneira. É só livre comércio, sendo o ponto central a abertura econômica dos países-membros e a redução de tarifas de importação.

A Alca vem sendo discutida desde a década de 1980, sob a liderança dos Estados Unidos. Porém foi em 1994 que ocorreu a 1ª Cúpula das Américas, em Miami, reunindo 34 países do continente. Nessa cúpula foi assinada a Declaração de Princípios e Plano de Ação, na qual vários temas foram arrolados: democracia, reforma da administração pública, combate à corrupção e ao tráfico de drogas, preservação do meio ambiente e combate à pobreza.

A discussão da Alca, embora tenha indicado uma série de assuntos de interesse social, assumiu como perspectiva de ajuste estrutural as recomendações do Consenso de Washington, buscando reduzir o papel dos Estados nacionais (periféricos) na formulação de políticas autônomas de desenvolvimento econômico e social.

Em 1998, na Cúpula de Santiago – Chile, foi lançado o processo negociador da Alca, que tinha como meta finalizar as negociações em 2005 e sua implantação em janeiro de 2006. No entanto, não houve significativos avanços nas negociações realizadas no México, em fevereiro de 2004, especialmente entre Brasil e EUA. Os pontos de impasse centram-se na

---

[95] Conforme reportagem da revista *Veja* de 28/4/99:134, o desemprego na Argentina chegou a 15% e a proposta do governo argentino foi reduzir ainda mais os salários para aumentar a competitividade dos produtos argentinos para exportação. O interessante é que, nesta mesma edição da revista *Veja*:135, há a notícia de que a crise global esta controlada, pelas afirmações do sr. Camdessus, Diretor do FMI: "Os ajustes fiscais e as reformas estão sendo discutidos em todos os países que sofreram com a crise nos últimos anos".

questão da liberalização dos produtos agrícolas e na propriedade intelectual. Os Estados Unidos não abrem seu mercado para as exportações agrícolas e exigem o reconhecimento e o cumprimento das normas da propriedade intelectual. Os Estados Unidos vêm pressionando para a implantação do acordo, o que revela o interesse das empresas norte-americanas na exploração do mercado em todo o continente. Desde a Cúpula de Quebec – Canadá, em abril de 2000, há uma estratégia voltada para apressar o estabelecimento da Alca. A proposta era para 2003, porém, devido à complexidade das questões envolvidas, manteve-se a data-limite para 2006, o que não ocorreu.

Em recente estudo publicado pelo IPEA (Kume e Piane, 2004), há um grau de complementaridade no comércio entre Brasil e Estados Unidos, porém as estimativas apontam para um desequilíbrio na balança comercial, favorável aos Estados Unidos, com o aumento de suas exportações para o Brasil. Neste sentido, a adesão à Alca não aponta para uma perspectiva positiva ao desenvolvimento da economia nacional, mas aprofunda sua dependência.

O apoio técnico aos grupos de trabalho que preparam o acordo de livre comércio – Alca, envolve vários organismos internacionais, tais como: BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; OEA – Organização dos Estados Americanos; CEPAL – Comissão das Nações Unidas para a América Latina e Caribe. A participação de cada Estado na elaboração das regras do acordo de livre comércio não é garantida efetivamente, embora se tenha estabelecido que o consenso será o princípio fundamental para as tomadas de decisões. São as agências internacionais que assessoram uma equipe responsável pela elaboração das regras do acordo, que deverá ser pactuado por todos os Estados-membros, e torna-se evidente a pressão do governo norte-americano junto aos organismos internacionais.

É preciso neutralizar o poder da potência norte-americana, a fim de estabelecer um verdadeiro processo de integração econômica. Caso não existam mecanismos de regulação a favor dos países menos desenvolvidos, o Acordo de Livre Comércio das Américas resultará no fortalecimento dos Estados Unidos – na exploração do mercado latino-americano, favorecendo as suas exportações para todo o continente e barrando a entrada de concorrentes europeus e/ou asiáticos.

Outro aspecto importante refere-se às regras do mercado financeiro. O governo norte-americano defende o livre fluxo de capitais, sem controles por governos locais, o que pode favorecer a especulação financeira nos países com dívidas externas altas e de curto prazo, como o Brasil. Neste sentido, há um desafio para os Estados nacionais, no sentido de implementar políticas de crescimento econômico num ambiente de instabilidade financeira, pois

se torna necessário estabelecer mecanismos para favorecer o controle sobre o capital especulativo.

Existem grandes riscos para os países em desenvolvimento com o estabelecimento da Alca. Trata-se de um acordo a ser firmado entre parceiros muito desiguais, que pode favorecer as grandes multinacionais americanas em detrimento da economia dos países em desenvolvimento. Firmar um acordo entre parceiros desiguais pode levar à subordinação dos mais fracos ao mais forte.

A desigualdade entre os futuros integrantes da Alca são de diversas naturezas: comerciais, financeiras e tecnológicas, além do quadro de bem-estar social de cada país. A desigualdade de poder político e econômico dos Estados Unidos pode transformar a Alca num acordo de submissão de toda a América aos interesses dos norte-americanos.

No que se refere aos trabalhadores, os riscos são grandes. Não há discussão sobre proteção trabalhista, seguro ou compensação por desemprego gerado nos diferentes países devido à abertura comercial.

Com relação ao debate democrático, não há participação da sociedade civil e nem de sindicatos no processo negociador da Alca, que está sendo conduzido apenas pelos governos dos 34 países, com forte pressão das multinacionais.

Segundo dados da AFL-CIO[96], não há regras para coibir agravos ao meio ambiente e nem medidas de caráter social, favoráveis à redução da pobreza nos países-membros. Espera-se que o mercado resolva este problema.

A integração dos países em grandes blocos comerciais é um processo ainda em andamento, do qual temos tendências, mas não temos a concretização histórica. Há neste processo de globalização uma possibilidade emancipatória, pois, ao generalizar-se a lógica do capital, generalizam-se também suas contradições. Pensamos que a tese de Marx sobre a união de todos os trabalhadores do mundo pode ter agora, início do século XXI, uma base concreta na história do capitalismo.

É preciso ter claro que o processo de internacionalização da produção, que redefiniu a divisão social do trabalho no nível internacional, quebrou a estática das vantagens comparativas. Apesar de propor um padrão de industrialização para os países periféricos, não quebrou nem anulou a hegemonia econômica e política dos centros capitalistas.

Ao invés de acabar com a contradição capital-trabalho, a globalização a estendeu para todos os cantos do mundo. Que mundo estamos construindo? Essa incógnita é o desafio para a edificação de um projeto humanitário

---

[96] American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations. Disponível em: www.aflcio.org

que respeite as diferenças e lute contra as desigualdades. Neste sentido, ser de esquerda é ser contra a tese de que as desigualdades são naturais, ainda como Emir Sader (1995:195) nos coloca:

> Ser de esquerda no mundo de hoje significa participar da reinvenção concreta de uma nova sociedade, baseada na justiça social e na solidariedade, na realização prática dos direitos de cidadania sem qualquer tipo de exclusão.

O debate sobre a desigualdade social exige a análise sobre o papel do Estado e a legitimidade do pacto político vigente nos regimes democráticos. No contexto da globalização do capital, o processo de reforma do Estado não pode desconsiderar a gravidade da situação social no mundo. Não há como conter os pobres em seus países pobres sem o risco da violência e da guerra. A discussão sobre a democracia envolve a questão da igualdade social, a capacidade de criar condições para generalizar um padrão de vida que permita o desenvolvimento da potencialidade humana nas diferentes regiões do mundo. Embora exista a luta política contra a globalização do capital, movimentos sociais que discutem outra globalização, como se pode observar no Fórum Social Mundial, é preciso reconhecer o peso do grande capital forçando uma reforma do Estado no sentido de desmantelar o sistema de proteção social e acirrar a desigualdade entre ricos e pobres. Há uma luta tensa no mundo atual, e as possibilidades do avanço democrático dependem da capacidade de se gestar uma vontade geral, conforme Rousseau, que transcenda a luta pelo interesse privado e construa uma esfera de pactuação sobre o interesse coletivo. A vontade geral não pode ser pensada como unitária, mas deve incorporar a questão do pluralismo, dada a complexidade da sociedade moderna atual. Como Gramsci pensou: tudo é política! A decisão sobre os rumos da humanidade depende da compreensão do desafio político colocado na sociedade, do sentido da luta e da capacidade para se construir uma nova hegemonia que transcenda os limites do capitalismo. A vontade política precisa ser capaz de traduzir-se em decisões, considerando as condições objetivas nas quais os homens fazem a história.

O Estado é parte central da luta pela construção de um novo pacto societário. Assim, no capítulo seguinte deste livro centramos nossa reflexão sobre o Estado brasileiro. Para o Brasil, país com enorme desigualdade social, a democracia precisa gerar um pacto social capaz de construir outro patamar de sociabilidade que tire da situação de pobreza grande parte da sua população. Os conflitos do quadro social apontam para os limites da convivência pacífica numa nação marcada pela desigualdade social. O desafio é construir uma vontade geral, um pacto político, voltado para a busca da igualdade social num contexto de ascensão de idéias neoliberais.

Capítulo 4

O Estado brasileiro

> Uma sociedade nacional que não possui grandeza e cultiva cegamente a mania da grandeza acaba sendo vítima da mania, pois a grandeza se esvai com o pensamento, a palavra pronunciada ou escrita e a prática perversa ou pervertida.
>
> (Fernandes, 1986:13)

Depois de refletir sobre a relação do Estado moderno com o processo de produção capitalista, os limites do contratualismo moderno na construção de uma ordem societária igualitária, vamos pensar como ocorreu o processo histórico entre Estado e sociedade no Brasil. Considerando os limites impostos ao país pela sua inserção subalterna na ordem mundial, é preciso analisar as forças políticas internas que mantêm o quadro de desigualdade social. Assim, buscamos analisar a atuação do Estado no Brasil a partir dos fatores externos e internos, interrogando sobre as possibilidades de construção de um pacto social democrático que se expresse na superação do hiato existente entre as classes sociais.

Neste capítulo, centramos nossa análise na construção histórica do Estado no Brasil. Rever fatos do passado ajuda a compreender os impasses do presente. Mesmo sabendo que existem elementos novos construídos na dinâmica social atual, a história é uma chave para entender os impasses vividos pela sociedade brasileira. O quadro social do Brasil não pode ser compreendido sem considerar o papel que o Estado desempenhou na construção das condições necessárias à acumulação capitalista e a repressão às demandas das camadas populares.

A construção do Estado no Brasil

Analisando o processo de construção do Estado no Brasil, é preciso considerar o fato de que a estrutura administrativa foi implantada de fora para dentro e sem considerar a população e a cultura que havia antes da colonização. De Portugal veio a estrutura administrativa para controlar a colônia, para exaurir seus recursos e implantar uma ordem cuja racionalidade era gerar riquezas para o reino de Portugal.

A elaboração marxiana de que o Estado é a expressão da sociedade civil tornou-se verdadeira no decorrer do processo da colonização. No primeiro momento, foi a lógica hegeliana que imperou, o Estado fundou a sociedade, porém não como o momento ético proposto por Hegel, mas como estrutura de dominação dos povos europeus sobre a população indígena que aqui existia e que foi dizimada e escravizada. Em seguida vieram os degredados, os negros escravizados, os pobres imigrantes, construindo assim uma população de homens colocados a serviço da grande tarefa da colonização: o envio de riquezas para a metrópole portuguesa. Para comandar esses homens, estabeleceu-se uma repartição da terra em grandes áreas, dadas para exploração e sob o controle dos senhores rurais. Já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda. Este tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo[97], em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora.

A estrutura administrativa do governo da colônia foi criada com o claro fim de manter a expropriação das riquezas locais. Não havia a preocupação em criar padrões societários mais desenvolvidos para a população local. Não havia na estrutura produtiva instalada, baseada no latifúndio exportador e mão-de-obra escrava, um sistema eqüitativo do uso dos recursos econômicos e de distribuição interna da renda. A economia brasileira nasceu a partir de um padrão de acumulação centrado nas grandes fazendas, com um nível de desigualdade social que condenou à pobreza a população trabalhadora.

Foi a extração do ouro que criou a necessidade de aprimorar o sistema administrativo da colônia e estabelecer uma rígida vigilância sobre a cobrança dos impostos[98]. A cobrança do imposto sobre a exploração do

---

[97] A análise sobre o patrimonialismo é realizada na obra de Raymundo Faoro (1998). Também temos as análises de Florestan Fernandes (1987) e Simon Schwartzman (1988).

[98] Ver obra de Caio Prado Júnior (1977).

ouro, o quinto, estabeleceu uma estrutura administrativa centralizada em Portugal. Esta estrutura de fiscalização e cobrança dos impostos sobre o ouro levou aos primeiros movimentos de libertação nacional. Podemos dizer que a idéia de nação foi construída pela necessidade de lutar contra o domínio externo. O instrumento privilegiado de poder da administração portuguesa era a força armada. Assim, a cobrança dos impostos sobre o ouro gerava clima de pânico na população colonial. A ausência de garantias civis fazia com que a população estivesse sempre submetida aos ditames do governo colonial e da estrutura administrativa vinculada diretamente a Lisboa, as intendências das minas[99].

A estrutura produtiva do Brasil colônia, baseada no trabalho escravo, na produção agrícola (monocultura do açúcar e depois do algodão no Nordeste) e na mineração, com a vinda de imigrantes para a exploração das minas de ouro, refletia-se na estrutura administrativa centralizada no poder dos senhores rurais e no poder direto de Portugal.

A produção do açúcar e depois do algodão tornou-se competitiva frente à concorrência externa devido às condições naturais do Brasil e ao câmbio[100], usado pelo governo português como forma de manter as rendas deste setor, e não pela inovação e desenvolvimento técnico. A luta entre os setores exportador e importador refletiu o conflito de interesses pela distribuição interna da renda. O câmbio, colocado a serviço dos senhores rurais, foi o instrumento privilegiado do governo colonial, que penalizou o consumo interno pelo encarecimento das importações. A desigualdade social no Brasil é o resultado de um longo processo histórico cujas raízes se colocam na estrutura produtiva assentada em latifúndios exportadores e na concentração de rendas nos senhores rurais, que após a independência transformaram-se na base política do Estado brasileiro.

As dificuldades para a construção do ideário nacional podem ser avaliadas pela precariedade da integração interna, pela regionalização do dinamismo econômico e precariedade da instalação de uma estrutura administrativa, devido ao vasto território e a dificuldade do sistema de comunicações[101].

O dinamismo econômico da sociedade colonial era dado pela demanda externa dos produtos brasileiros, e a estrutura agrária era definida por latifúndios exportadores. Havia precário dinamismo do mercado consumidor

---

[99] A luta dos inconfidentes demonstrou o ideário de nação que já havia no Brasil.

[100] Conforme análises de Celso Furtado (1991:69) e Nelson Werneck Sodré (1990:65).

[101] O isolamento das fazendas fazia com que o senhor rural fosse a única autoridade válida, respeitado e temido também pelos padres e delegados. Esse isolamento só foi alterado com o processo de urbanização desenvolvido no período imperial.

interno. O poder econômico localizado nas elites rurais, aliado à ausência de autonomia política, administrativa e econômica da Colônia, fez com que a ordem social permanecesse inalterada mesmo com o agravamento das condições de vida da população trabalhadora.

Segundo Cunha (1963:13), o governo colonial brasileiro organizou-se em bases absolutistas, com a ocupação de territórios e a descoberta de riquezas. Com a descoberta do ouro houve uma centralização do governo e da administração, criando uma burocracia com fins fiscais e repressivos. A cúpula da administração era ocupada pelos portugueses, ligados diretamente a Lisboa; o segundo escalão era ocupado pelos "nativos". A ligação das classes dominantes locais com a administração da Colônia era parte do pacto de dominação.

A modificação da estrutura administrativa do Brasil colônia foi realizada com a vinda[102] do rei de Portugal, foragido da Europa devido às guerras napoleônicas. Em 1815 o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e a administração local foi organizada. Os gastos públicos com a criação de infra-estrutura urbana, melhoria dos portos, estradas e sistemas de comunicações levaram ao endividamento externo. A emissão de moedas e os contratos de empréstimos junto aos bancos ingleses marcaram a estruturação da administração pública no Brasil[103]. A destinação dos gastos públicos é um indicador do grau de desigualdade social e ausência de pacto democrático. Ao destinar os fundos públicos para o consumo das elites, o governo negou à classe trabalhadora a melhoria da sua condição de vida.

Depois da vinda do rei de Portugal para o Brasil, o ideário de nação foi colocado de forma definitiva. Mesmo quando o rei português[104] retornou a Lisboa, o Brasil não voltou à sua antiga condição de colônia; a independência foi articulada como meio de manter o poder de Portugal[105] no Brasil, mas também como uma negativa de retornar ao passado colonial. Assim, em 1822 foi proclamada a Independência do Brasil, e a nossa história constitucional iniciou-se de forma nada democrática. D. Pedro I convocou a assembléia constitucional, no sentido de preservar os plenos poderes do imperador, porém logo a dissolveu para impor ao país a Constituição de 1824, com um caráter ainda absolutista devido à existência do Poder Moderador, por meio

---

[102] A vinda da família real em 1808 e a abertura dos portos brasileiros modificaram a vida da colônia.

[103] Os déficits orçamentários estão presentes desde o início da organização da administração pública brasileira.

[104] D. João VI voltou para Portugal em 1821.

[105] Portugal estava numa situação de dependência em relação à Inglaterra. A independência colocou o Brasil diretamente sob o poder financeiro e comercial dos ingleses.

do qual o imperador poderia intervir nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O período imperial foi marcado por graves conflitos internos: as lutas por independência de regiões do país e pela República, como o movimento[106] liderado por Paes de Andrade e Frei Caneca, no Nordeste. Depois, os movimentos no Pará, Maranhão e no Rio Grande do Sul fizeram com que o governo imperial organizasse o exército nacional[107]. Outro fator importante para a organização[108] das forças armadas brasileiras foi a Guerra do Paraguai (1865-70), que teve grande impacto na administração pública nacional. Para fazer frente às despesas com a guerra foi preciso ampliar as fontes de receitas, melhorar o aparelho de arrecadação, contrair empréstimos externos e criar novos déficits orçamentários. Segundo Cunha (1963), colocou-se a falência das finanças públicas, porém, com a criação do Exército nacional, o Estado passou a ser identificado com a nação.

Em todo o período imperial a administração pública era baseada no poder dos "clãs locais", e nas cidades, no poder da burguesia mercantil. O Estado brasileiro, criado a partir do processo de libertação nacional, foi ocupado pelas elites rurais, sem romper com o seu caráter subalterno à ordem mundial, especialmente ao poder do capital inglês. A construção do Estado nacional não alterou as condições de vida da população trabalhadora. A permanência do regime escravocrata e a concentração das rendas e riquezas na elite rural inibiram o potencial de transformações sociais, construindo um Estado moderno sem universalizar a cidadania.

A transformação da ordem mundial no século XIX, realizada em grande parte pela luta da Inglaterra na colocação de seus produtos industriais, a busca de liberação do comércio brasileiro, a criação de um mercado consumidor interno, todos estes fatores redefiniram as relações sociais e a composição das forças políticas internas no Brasil. O ideal liberal e a discussão sobre a modernidade já estavam presentes nos círculos políticos e intelectuais do Brasil. O sistema social brasileiro estava anacrônico à ordem mundial, o regime escravocrata não respondia ao dinamismo necessário da

---

[106] Movimento conhecido como Confederação do Equador.

[107] Os movimentos políticos de contestação ao governo imperial levaram D. Pedro a abdicar ao trono em 1831; seguem-se os movimentos conhecidos como: Guerra dos Farrapos (RS), Cabanagem (PA), Balaiada (MA), Sabinada (BA), marcando o período de 1835-45.

[108] É bastante conhecida a maneira pela qual os colonos e escravos foram obrigados a se apresentar para o serviço militar. Os voluntários da pátria foram levados contra a vontade para o combate. Assim iniciou-se o recrutamento militar em nosso país. Homens pobres e sem preparo colocados na frente de batalha, numa guerra que não sabiam nem por que estava acontecendo.

sociedade capitalista, na esfera da produção e do consumo mediado pelo mercado. É preciso considerar que o regime escravocrata tornou-se inadequado ao sistema de produção capitalista, especialmente pelos custos que representava para a produção. O escravo, ao contrário do trabalhador assalariado, representa um adiantamento de capital e uma expectativa, muitas vezes frustrada, da realização do trabalho. O comércio de escravos fez a riqueza de muitos mercadores ingleses e da burguesia comercial no Brasil, porém tornou-se um peso para a produção. O trabalhador assalariado não exige adiantamento de capital, é remunerado após a realização do trabalho e pode ser dispensado caso ocorra queda da produção. Além do mais, não exige um sistema de vigilância, como no caso do escravo. O que torna o trabalhador assalariado preso é a sua necessidade de sobrevivência, vinculada ao recebimento do salário após o cumprimento da jornada de trabalho[109].

Com a decadência do açúcar no Nordeste, o café foi a alternativa econômica do Brasil, levando a uma nova regionalização do dinamismo econômico, localizado no Centro-Sul. A produção do café manteve o poder dos senhores rurais, mas a dinâmica social já estava alterada. Os valores urbanos, a pressão do setor do comércio e da nascente indústria já se faziam sentir no plano político. Era preciso dinamizar o mercado interno e modernizar as estruturas administrativas do país.

O movimento republicano ganhou força e a transformação da ordem política deu-se no momento de ruptura com a antiga ordem social baseada no trabalho escravo. Para Sertório de Castro (1982), as questões militares e a desorganização do trabalho agrícola, após a libertação dos escravos, foram fatores determinantes da proclamação da República.

Para Mota Filho (1940), uma caraterística dos movimentos revolucionários de caráter liberal é a organização de governos provisórios até que se convoque uma Assembléia Constituinte. Foi o que ocorreu no Brasil com a proclamação da República. A polêmica sobre a organização da nova forma de governo no Brasil, sobre os poderes discricionários do Executivo, sobre o poder do governo central e dos governos regionais agitou o cenário político brasileiro. Rui Barbosa, figura de destaque na política nacional, defendia a estrutura federativa e combatia os excessos do Poder Executivo. "Só o Congresso legisla", dizia Rui Barbosa (Mota Filho, 1940:111).

A Constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891 estabeleceu a separação dos poderes, impedindo a delegação de poder a favor do Exe-

---

[109] Celso Furtado, na obra *Formação econômica do Brasil*, analisa o assalariamento da força de trabalho e o fim do regime escravocrata.

cutivo. Apesar disso, em todo o período da Primeira República o Poder Executivo governou por decretos, suprimindo o preceito constitucional da divisão de poderes. Com a República iniciou-se o processo de reformas sociais, sendo colocada a separação entre Igreja e Estado, a legalidade do casamento civil, a reforma bancária e a reforma política. Era o início da modernização do país. A luta política em defesa da Constituição, contra os excessos do Poder Executivo e da prática personalista do exercício deste poder, marcou todo o período da República Velha. O pacto republicano no Brasil não criou uma esfera pública voltada para os interesses coletivos, sustentada por ideais democráticos. Ao contrário, sua base de sustentação foi dada pela elite política apoiada pela elite econômica. Assim, os militares, representando a elite política, assumiram o poder, mantendo a população trabalhadora longe dos espaços de decisão política. O formalismo democrático foi proposto como método de alternância do poder, sem questionar a profunda desigualdade das condições de vida da classe trabalhadora. Assim, podemos compreender como o governo republicano massacrou, no interior da Bahia, Antônio Conselheiro e a população de camponeses pobres que buscavam fugir da miséria e do poder do grande latifúndio. A acusação de que Antônio Conselheiro era monarquista escondeu a verdadeira razão para o massacre, a luta pela terra e pela alteração do modo de vida dos trabalhadores na zona rural.

O tumultuado governo de Manoel Deodoro da Fonseca evidenciou a resistência do Poder Executivo em respeitar o Poder Legislativo, o que seguiu como uma tradição de desrespeito às determinações constitucionais[110]. No Brasil, o Poder Executivo sempre foi o poder de fato; o cumprimento da Constituição sempre foi relegado a segundo plano, pois a todo momento colocava-se o argumento da "necessidade"[111] de que o Executivo assumisse plenos poderes, mesmo gerando impasses internos na estrutura governamental[112].

---

[110] A ação do Executivo no Brasil sempre teve caráter autoritário e de desrespeito pelo Poder Legislativo, como na dissolução da Assembléia Constituinte, no Primeiro Império, por D. Pedro I, depois a dissolução do Congresso por Deodoro, quando estava constituído o Governo Provisório da República.

[111] Mota Filho (1940:70) analisa os poderes do Executivo e a polêmica sobre o direito de necessidade, em que o Executivo pode descumprir a Constituição alegando a defesa do Estado. Para o autor, "a suspensão temporária de certas garantias constitucionais, a aplicação de medidas fora das regras previstas para a defesa do Estado, se justificam, na teoria geral do direito, como um verdadeiro estado de necessidade".

[112] O governo provisório do Marechal Deodoro dissolveu o Congresso Nacional, gerando um grave impasse político no país, onde a força policial e a censura impedia a atividade de oposição ao governo. Ver Sertório de Castro (1982).

A estruturação econômica do Brasil na década de 1890, segundo Franco (92:11), foi difícil devido às mudanças do regime político. A polêmica sobre a política monetária e os impasses do governo levaram à depreciação cambial, em 1891, e à deterioração das contas externas. O pagamento de indenizações aos comerciantes de escravos, após a abolição, levou o governo a deparar-se com graves problemas financeiros, num momento em que a modernização do país exigia investimentos em infra-estrutura. A intermediação comercial e financeira do capital inglês agravava a situação financeira do Estado, o que se refletia na administração pública do país[113]. O caráter conservador do Estado republicano pode ser aferido pela prioridade dada ao pagamento de indenizações aos proprietários de escravos que tiveram parte de seus patrimônios confiscados pelo Estado com a libertação e a ausência absoluta de medidas voltadas para amparar os trabalhadores colocados em liberdade civil, sem as condições necessárias para sobreviver numa sociedade em que a estrutura produtiva se modernizava. Os trabalhadores libertos com o fim da escravidão ficaram submetidos a condições sociais perversas e reféns de seus antigos proprietários. Não houve processos de mobilidade social para esses trabalhadores com o fim do regime escravocrata, pois o Estado não implementou nenhuma política compensatória para dar suporte e assistência social a essa camada de cidadãos, nem promoveu alteração na estrutura fundiária do país. Houve, sim, o aumento do fluxo migratório, fomentado pelo Estado, para trazer da Europa trabalhadores pobres para a lavoura do café, com a promessa de futuro num país onde a abundância da terra presa ao latifúndio condicionou à pobreza seus trabalhadores.

A República foi proclamada como um movimento das classes dominantes, num novo arranjo das forças internas, sem mudar a subalternidade externa do país e sua dependência frente ao capital inglês.

> Se o povo assistiu estupefato à Proclamação da República, é porque esta não respondia, ao certo, a reivindicações populares e, sim, a uma nova composição das classes dominantes entre si, ainda alheias de todo às relações que deveriam criar com o povo das cidades. Neste sentido, ela nada teve de republicana. Permanece uma transformação de cúpula social. (Cunha,1963:4).

---

[113] Conforme Franco (1992:12), em 1913 as exportações brasileiras representavam menos de 1% do comércio mundial, embora a participação no tocante ao investimento internacional já fosse significativa, 30% do total destinado para a América Latina e 5,4% do total mundial. Isso evidencia que o país já era atraente ao investimento de capitais externos, especialmente ligados à dívida externa federal, que em 1890 era de 30,9 milhões de libras, atingindo, em 1913, o total de 144,3 milhões de libras.

Apesar do seu caráter conservador, a proclamação da República mudou a forma do governo brasileiro. Cunha fez esta análise: "a República, de fato, abriu uma nova época para o Governo brasileiro: a queda do Governo aristocrata e absolutista e a ascensão de um governo burguês e oligárquico" (1963:15).

Florestan Fernandes (1987) colocou em suas análises que a burguesia republicana do Brasil não era revolucionária, não lutava por uma nova ordem social e, sim, pela divisão do poder dentro das camadas dominantes e pela conservação da velha ordem, com uma nova forma de atuação do governo.

O pacto federativo que nasceu com a proclamação da República, em 1889, foi realizado sem a participação efetiva das camadas populares e conservando a estrutura de poder do período imperial, o dos senhores rurais. A dependência do Estado ao capital externo dificultava sua atuação na construção da infra-estrutura social, o seu poder de regulação estava limitado pela estreita base econômica, assentada na exportação do café, o único produto forte da balança comercial. As condições de vida das camadas populares continuavam precárias, pois a transformação da ordem política não foi acompanhada por mudanças na estrutura interna da distribuição da renda nacional nem mesmo pela alteração da estrutura agrária.

O Estado republicano enfrentava um período de turbulência política e de crises comerciais do café. Já se evidenciava a precariedade da estrutura produtiva assentada na exportação de um único produto. O Estado realizava uma ação de regulação do preço do café[114], comprando os estoques excedentes para manter o preço externo, mesmo com um progressivo endividamento público. O Estado estava voltado para a defesa dos interesses do setor do café, às custas do restante da população do país[115].

---

[114] Segundo Franco (1992:64), o governo federal não realizou uma atividade totalmente subordinada aos interesses dos produtores de café. Em várias ocasiões outros grupos de influência fizeram a política econômica negar apoio à valorização do café, como em 1906 e 1929. Apenas esporadicamente o governo interveio, financiando a retenção de estoques, como em 1908,1917 e 1921, e, por meio do Banco do Brasil, em 1923-24. Apesar desta polêmica apontada por Franco, foi notória a influência política do setor cafeeiro no Estado republicano. É vasta a análise que corrobora para a interpretação do poder político da elite cafeeira, como se pode ver em Celso Furtado, Caio Prado Júnior e outros.

[115] A dívida externa (pública e privada) atingia 21% do total das exportações do país em 1896, 1897. O escasso investimento externo, as dificuldades cambiais e o colapso no preço do café levaram o Brasil à moratória em 1898-1900, conforme dados apresentado por Franco (1992:14).

O arranjo das forças políticas da República foi montado a partir do poder das oligarquias regionais. A criação de uma estrutura de governo federativa enfrentava o desafio das disputas regionais e do mando local. O princípio da descentralização foi interpretado como o reconhecimento do mando local, que segundo Cunha (1963:16-7):

> A Nação é entendida como um equilíbrio ou armistício entre grupos locais de poder. [...] Fortalecem-se os presidentes estaduais e, para o necessário entendimento entre eles, forma-se a política dos governadores, em que estes falam pela Nação, entidade abstrata, sem reivindicações próprias, distinta das dos Estados.

Para Cunha (1963), a oligarquia perdeu seu caráter familiar e adquiriu feições regionais; os partidos republicanos representavam a ampliação do poder político regional. A década de 1910 marcou a intensificação da abertura financeira no Brasil, e os estados da Federação passaram a contrair empréstimos externos, além de ampliar suas ações na cobrança de impostos sobre as exportações, criar barreiras fiscais interestaduais e manter suas próprias forças armadas.

À medida que mudava a estrutura econômica do país, com a generalização do trabalho assalariado, mudou o padrão de acumulação de capital e foi criada uma nova dinâmica social e política. A mudança nas relações de trabalho, com o assalariamento da força de trabalho, levou à necessidade de aumentar o grau de monetização da economia e dinamizar o mercado interno. O setor agrícola teve que recorrer ao setor bancário nas épocas de colheitas para fazer frente à demanda de recursos exigidos para o pagamento da mão-de-obra da colheita. Isto levou a crises de liquidez nos bancos do Rio de Janeiro. A dificuldade de circulação da moeda exigia reformas no setor bancário e a sua descentralização.

O Estado teria que modernizar a estrutura administrativa, teria que se expandir, incorporando a necessidade de políticas públicas na área social, especialmente na saúde e educação: "Só depois de 1920 o Governo passa a pretender sobrepor-se à ordem estabelecida pelos senhores rurais, impondo uma ordem pública, seja em matéria de polícia, seja de educação, saúde pública e comunicações" (Cunha, 1963:35).

O governo de Getúlio[116] Vargas teve uma forte ação reguladora na esfera social, criando direitos sociais e organizando um mercado de trabalho

[116] Segundo Cunha (1963), na Primeira República a oligarquia rural impedia a descentralização administrativa, prevista na Constituição de 1891, dominava a distribuição de empregos públicos e favorecia a hegemonia estadual, em detrimento do município e da Federação.

essencialmente capitalista. O processo de modernização da sociedade brasileira foi ocorrendo a partir da sua particularidade histórica. Devido ao passado escravocrata e às relações personalistas entre os senhores de terra e a população trabalhadora, a nascente indústria, vista como a riqueza nova, foi um desdobramento do sistema exportador, baseado no café, que entrou em crise na década de 1920, especialmente depois da queda da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929.

Num país com um recente passado escravocrata, falar em sociedade civil era tarefa difícil. No começo do século XX, o Brasil ainda não estava plenamente no mundo moderno; as relações sociais eram fundadas num patrimonialismo que tornava o Estado um apêndice dos senhores rurais. A classe trabalhadora, cuja expressão maior foi conseguida com a implantação do mercado de trabalho assalariado, guardava suas peculiaridades num país que, com excesso de mão-de-obra dos ex-escravos, teve que importar trabalhadores para a nova economia urbano-industrial, fazendo com que o preço dos salários continuassem baixos. A diferenciação interna das classes trabalhadoras e a regionalização dos movimentos operários[117], dada a própria regionalização da economia, colocaram um tipo específico de organização política no país, no qual a fragilidade das representações populares no aparelho do Estado era flagrantemente atestada pelos atos do poder e pela penúria das condições de vida e trabalho no Brasil, ao final do Império e da República Velha[118].

A Revolução de 1930 colocou novas esperanças sobre as reformas sociais. A crise econômico-financeira devida à queda da Bolsa de Valores em 1929, a política monetária do governo Washington Luis, os descontentamentos populares, todos esses fatores favoreceram o movimento político revolucionário.

A primeira fase (1930-34) do governo de Getúlio Vargas foi marcada pela busca de manter a ordem interna no país, criar novas bases fiscais para o Estado e resolver os impasses políticos internos. Segundo Cunha (1963:45), a prioridade da administração pública de Vargas era a reconstrução financeira do Estado. O aumento nos déficits orçamentários, após 1930, preocupava o governo. Em 1932 o déficit alcançou quase 70% da receita no governo federal; também nos governos estaduais a situação era preocupante,

---

[117] Pensemos nos movimentos e greves do período de 1917 a 1920, em que a burguesia industrial usou o aparelho repressivo do Estado contra as reivindicações operárias.

[118] "[...] a disciplina fiscal era o pressuposto da viabilidade da manutenção da política monetária restritiva" (Fritsch, 1992:55). A política do governo levou à diminuição do nível de atividade da economia, gerando desemprego e protestos do setor industrial. Washington Luis propôs reforma monetária, voltando ao padrão ouro e mudando a moeda para cruzeiro.

especialmente em São Paulo, onde o déficit chegou a 50% da receita nesse mesmo ano. O quadro social era tenso, marcado pelo aumento dos preços dos gêneros alimentícios e pelo desemprego. Numa sociedade de mercado, em que a sobrevivência está vinculada à renda, o desemprego acarreta graves riscos sociais, pois impede o acesso à renda, comprometendo as condições de vida da população trabalhadora.

Para dinamizar a administração pública era necessário redefinir as bases fiscais do Estado, criar uma tributação sobre a renda, definir a base fiscal entre União, estados e municípios e restringir o orçamento público, a fim de sanear os déficits. Esta tarefa de contenção de despesas e aumento de receitas conflitava com as reivindicações sociais na área da educação, da saúde e do trabalho[119]. A Constituição Federal de 1934[120] mostrava a preocupação pela reforma do Estado, incluindo no seu texto um título sobre a ordem econômica, a função social da propriedade e a legislação trabalhista[121].

O Estado Novo: um executivo forte

A ordem constitucional de 1934 foi invalidada em 1937, quando o governo dissolveu o Congresso, alegando a defesa do país, e Getúlio outorgou uma nova Carta Constitucional[122]. Pela nova Constituição (1937), o Executivo adquiriu poderes ditatoriais. Para Michel Temer (1990), o golpe de Estado de 1937 afetou a própria forma federativa do Estado, criada pela Constituição de 1891 e mantida na Constituição de 1934.

> É que no período de 1937 a 1945 pouca obediência se prestou à Constituição. Os Estados regiam-se pelo Decreto-lei 1.202, de 8 de abril de 1939, verdadeira "lei orgânica" dos entes federados. Eram governados por interventores nomeados pelo Presidente da República. As eleições para

---

[119] Em 1931 foram criados o Ministério da Saúde e Educação e o Conselho Nacional do Café. O governo passou a atuar de forma mais intensa na regulação da atividade econômica e na criação de diretrizes nacionais para a educação e saúde.

[120] Segundo Albuquerque (1990), a Constituição de 1934 previa a intervenção do Estado no domínio econômico.

[121] Com a Constituição de 1934, o contexto político marcado pelos movimentos de 1932 levou ao refortalecimento dos senhores rurais, conforme coloca Cunha (1963:58).

[122] A Carta Constitucional era de fundo fascista, o combate ao comunismo foi declarado como motivo da intervenção do Estado em defesa da nação. O que na verdade buscava o governo Vargas era colocar o Executivo como o único poder válido e vigente, tanto na esfera legislativa, por meio dos decretos-leis, quanto na esfera da administração pública e no comando das Forças Armadas. (conforme análises de Cunha, 1963:82).

o Parlamento Nacional jamais foram convocadas. Para as Assembléias Legislativas, igualmente, não se convocaram eleições. (Temer, 1990:71).

Criar no país as bases capitalistas para um modelo urbano-industrial foi a tarefa empreendida pelo Estado Novo[123]. O nacionalismo de Vargas tinha como ponto central a promoção do progresso econômico com o fortalecimento das bases nacionais, e a ação do Estado seria interventiva na criação de uma infra-estrutura necessária para o crescimento econômico.

Desde o primeiro período pós-guerra, segundo Mota Filho (1940), cresceram em todo mundo ocidental os poderes do Executivo. Na Itália, o fascismo tinha um apelo ao ideário nacional, e o Estado aparecia como o defensor da nação. Getúlio Vargas colocou em prática o ideal nacional e realizou uma política populista, fortalecendo o Poder Executivo. Exercendo uma autoridade carismática, no sentido weberiano, Vargas foi o ditador das massas. A necessidade de reformas foi usada como um dos motivos para o golpe de 1937: "No tocante às medidas relativas à ordem econômica e à administração pública, o Parlamento tornava-se um obstáculo à realização das mais urgentes reformas" (Amaral, In: Cunha,1963:77).

Segundo Cunha (1963:67), a crise política que antecedeu o golpe de 1937 levou a uma alteração na forma de agir das elites dominantes. Buscando envolver outras classes, fez com que fossem financiados movimentos culturais e políticos. O quadro político alterou-se, o Partido Comunista buscou fortalecer-se com os movimentos de 1935 e foi duramente combatido pelo governo Vargas. O Partido Integralista Brasileiro, de ideologia fascista, ganhou importante segmento intelectual e político do país, até ser extinto por Vargas em 1937.

Com o golpe de 1937 o Estado passou a se auto-identificar com a nação. A mudança no sistema eleitoral para eleições indiretas, a colocação na ilegalidade dos partidos políticos, a pena de morte prevista na Constituição, a proibição de greves, o controle sobre os sindicatos e o nacionalismo econômico[124] foram aspectos que caracterizaram a ditadura Vargas. No

---

[123] Art.135 da Constituição de 1937: "A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado". (In: Albuquerque,1990:8).

[124] A polêmica sobre a proteção dada à indústria nacional por Vargas ficou evidente na discussão do acordo comercial celebrado com os Estados Unidos em 1935, dando concessões tarifárias aos produtos americanos e obtendo exportações livres de tributos para os produtos brasileiros (café, minérios, castanha-do-pará). Apesar da pressão americana, Vargas ampliou os negócios com a Alemanha entre 1935-38. (ver análises de Abreu, 1992:87).

plano administrativo, a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, buscava modernizar a administração pública do país. Embora com a função de racionalizar e moralizar a administração pública, o DASP esteve sob as ordens diretas de Vargas, e o quadro do servidor público, marcado pelo apadrinhamento do emprego público, pouco foi transformado. A própria Constituição previa o afastamento de funcionários civis e militares que contrariassem as normas dadas pelo Executivo e a permissão de colocar em disponibilidade os funcionários públicos, como uma medida disciplinar .

A exigência de concursos públicos para cargos de carreira na administração estava prevista na Constituição de 1937. Mesmo assim, o DASP enfrentou os problemas da dualidade do quadro de funcionários públicos, composto pelos que ingressaram por concurso público e pelos que foram contratados por indicações políticas. O problema salarial do funcionalismo, a permanência de indicações políticas para o serviço público e o comando centralizado e ditatorial do governo dificultaram a organização de um corpo de funcionários qualificados e motivados para a modernização e a isenção da máquina administrativa frente às pressões políticas.

As normas previstas na Constituição de 1937 sobre o funcionalismo público não foram cumpridas. A proibição de acumular cargos públicos e empregos particulares e a exigência do concurso público foram relativizadas pela contratação dos extranumerários. Assim, o vínculo da administração pública com setores políticos e da iniciativa privada se manteve e a burocracia cresceu, não ficando, porém, isenta das pressões econômicas e políticas que afetavam o governo.

No plano econômico, as transformações da base produtiva, com a busca de diversificar a pauta de exportação e de importação, foi combatida pelos setores mais conservadores, que advogavam a vocação agrícola do país. A indústria nacional foi chamada de parasitária pelos defensores da antiga política econômica voltada para a exportação de produtos primários e pelos acordos de importações. Para criar as bases de acumulação industrial, o governo estabeleceu tarifas de importação e um sistema de proteção à produção industrial nacional.

Na organização do trabalho assalariado, Vargas colocou a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho[125], em 1943, regulando as relações entre

[125] Segundo Cerqueira Filho (1982:109): "A CLT que entre outras finalidades terá a de fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e mesmo o movimento operário. E não só isso, a repressão se manifestará também na elaboração de um discurso ideológico ufanista que combinará o elogio da legislação trabalhista promulgada pelo Governo com o desestímulo à organização autônoma da classe operária".

trabalhadores e empregadores. A criação, em 1940, do salário mínimo, as bases do sindicalismo legal, instituindo a justiça do trabalho, modernizou as relações trabalhistas no setor urbano, deixando a maioria dos trabalhadores, ainda vinculados ao trabalho rural, fora de qualquer sistema de proteção social. Este processo resultou na construção de um tipo de cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva e vinculada diretamente às condições de trabalho. Nem todos os trabalhadores eram igualmente cidadãos, apenas os trabalhadores urbanos do mercado formal passaram a contar com direitos de proteção social.

Durante o período da Segunda Guerra Mundial as relações do Brasil com os Estados Unidos foram ampliadas, por meio de acordos de cooperação, como no caso do financiamento e suporte técnico para a construção da Siderúrgica Nacional. "O Estado transitou da arena normativa da atividade econômica para a provisão de bens e serviços (Abreu, 1992a:91)". Foi no governo Vargas que a administração pública brasileira cresceu[126]; os modelos nacionais foram colocados por Vargas, contrariando a histórica forma de poder regional[127].

Segundo Abreu (1992a), o problema da dívida pública levou a dois acordos entre o Brasil e os Estados Unidos durante o período de guerra. A questão da remessa de lucros para o exterior e os limites constitucionais para o capital externo investir no Brasil foram atenuados durante a ditadura Vargas. Estes fatores fizeram com que, em 1942, o volume de capital norte-americano para o Brasil aumentasse; o acúmulo de reservas cambiais permitiu ao governo uma política expansionista, fazendo com que o crescimento do PIB, no período 1942-45, atingisse 6,4% ao ano.

Uma vez resolvido o conflito mundial, os Estados Unidos deixaram de cumprir as metas de importações de produtos brasileiros e negaram apoio financeiro e comercial para o Brasil. A ditadura Vargas e o nacionalismo econômico do Brasil passaram a ser considerados prejudiciais à democracia pelo governo norte-americano, que na verdade estava preocupado que o desenvolvimento industrial do Brasil afetasse o comércio dos Estados Unidos na América Latina. A oposição ao governo Vargas não foi articulada apenas no território nacional. Forças externas, articuladas pelo governo

---

[126] Em 1940, a burocracia militar representava quase a metade da burocracia civil do país." (Cunha, 1963:170).

[127] O governo Vargas criou várias autarquias, empresas estatais, como por exemplo: 1938 – Conselho Nacional de Petróleo;1942 – Companhia Vale do Rio Doce S/A; 1943 – Conselho Federal do Comércio Exterior e Plano Nacional de Suprimento Público de Eletricidade; 1944 – Plano Rodoviário Nacional; 1945 – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem e o Fundo Rodoviário Nacional.

dos Estados Unidos, contribuíram para a deposição do ditador, em outubro de 1945.

A democratização do país foi colocada pela Carta Constitucional de 1946, sob princípios liberais. Nesta Constituição o desenvolvimento econômico fundamentava-se na iniciativa privada. O Estado teria papel suplementar, pois pretendia-se diminuir a sua intervenção na economia.

A conjuntura mundial foi alterada pelas novas relações internacionais inauguradas com o acordo de Bretton Woods, em 1944, e com a criação de organismos internacionais como FMI – Fundo Monetário Internacional, o Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e o Gatt – Acordo Geral de Tarifas e Comércio. A busca de equilíbrio nas relações internacionais foi colocada como meta da política norte-americana, porém as condições privilegiadas dos Estados Unidos no pós-guerra retardaram a política de multilateralismo. As pressões políticas, especialmente da esquerda européia e do bloco socialista, levaram ao adiamento das decisões do acordo de Bretton Woods.

> O ano da reviravolta é 1947, sendo a proclamação da Doutrina Truman, que anunciava a disposição norte-americana de combater a expansão comunista, e a aprovação do Plano Marshall os fatos mais significativos. Também neste ano os comunistas foram excluídos dos governos francês e italiano. No Brasil, foram postos na ilegalidade. A guerra fria havia começado. (Vianna, 1992:107).

A conjuntura que se segue ao segundo pós-guerra[128] foi marcada pela ação dos Estados Unidos da América do Norte na busca de tornar-se hegemônico na condução econômica e política do mundo ocidental, dada a rivalidade com o bloco comunista soviético. Na condução das políticas econômicas, cresceu a influência do pensamento keynesiano, que chegou à América Latina, via Cepal, na década de 1950.

Segundo Vianna (1992) o governo Dutra esteve sob a ilusão das divisas e do apoio que o Brasil teria do governo norte-americano. As divisas conseguidas no período da guerra, em sua maioria moedas inconversíveis, o que levou a déficits comerciais em moeda forte. O apoio do governo norte-americano não se concretizou e o ataque à inflação foi a meta do

[128] Não podemos pensar que essa influência era menor anteriormente. A pressão americana esteve presente na discussão da política cambial brasileira em toda década de 1930 e na questão da dívida externa. Em 1935 houve uma grave crise cambial, "causada pela liberalidade na concessão de licenças para remeter lucros" (Conforme as análises apresentadas por Abreu, 1992a:83).

governo brasileiro. A adoção de controles administrativos no comércio exterior, especialmente com a introdução de licenças para importação, fez com que a política econômica de Dutra tivesse um caráter protecionista para a indústria nacional.

O déficit orçamentário da União foi apontado como a causa da inflação e como entrave para o crescimento econômico. Em 1946, o "déficit público devido ao aumento de vencimentos e salários do funcionalismo público" (Vianna, 1992:119), levou o governo a adotar uma política fiscal e monetária contracionista, diminuindo os investimentos públicos. Em 1947, com a redução do déficit público, Dutra colocou a necessidade da reforma tributária, evitando que o ajuste financeiro do Estado se realizasse apenas via redução dos investimentos públicos, mas "a oposição do setor empresarial e as dificuldades políticas para tramitação de proposta desse teor no Congresso Nacional forçaram o abandono do tema" (Vianna, 1992:119).

O modelo de financiamento do crescimento econômico feito com o aporte de capital externo estava em questão. A mudança da política externa norte-americana, privilegiando o investimento na Europa, afetava a economia da América Latina, especialmente a do Brasil. Os Estados Unidos tinham se transformado no grande parceiro comercial do Brasil durante o conflito; as dificuldades de exportação e importação no período pós-guerra reduziram o ritmo da economia brasileira.

> O Brasil começou a acumular atrasados comerciais. Muitos fornecedores suspendem suas remessas para o Brasil e diferentes indústrias têm seu ritmo de produção ameaçado por falta de matérias-primas importadas. A imposição de controles seletivos sobre as importações surge, portanto, como necessidade. (Vianna, 1992:110).

Na área social o governo Dutra elaborou o Plano Salte, enfatizando ações na área da saúde, alimentação, transportes e energia. A crônica falta de recursos do Estado para investimentos levou ao abandono do Plano Salte em 1951. A busca reiterada de apoio externo, dos Estados Unidos, levou o governo brasileiro a manter uma política de câmbio valorizada, com a livre remessa de lucros para o exterior. Segundo Vianna (1992), em 1948 o relatório da Comissão Abbink – Comissão Técnica Mista Brasil-EUA colocava o desenvolvimento do país a partir de três pontos: o Estado deveria reorientar os capitais internos, elevar a produtividade da economia e atrair capital externo para investimentos no país. Foi a guerra da Coréia, em 1950, que evidenciou a necessidade de os Estados Unidos darem maior atenção aos países em desenvolvimento.

O populismo continuou sendo a marca da política no Brasil, e a personalização do poder levou à eleição de Getúlio Vargas em 1950. Aclamado

pelo "povo", Vargas, agora eleito democraticamente, retornou ao governo. A expectativa popular era a de que o governo promovesse a reforma social, elevando a qualidade de vida da população. Nos discursos de Vargas o apelo ao "povo brasileiro" registrava o caráter populista do governo, tal como foi apresentado pela imagem construída do "pai dos pobres".

O segundo governo Vargas (1951-54) enfrentou problemas com a retomada da inflação no Brasil e o desequilíbrio das contas públicas. As hostilidades da política externa americana foram inicialmente amenizadas pela busca de fazer do Brasil um aliado no combate ao comunismo. O governo retomou a linha desenvolvimentista, com forte ação do Estado em obras públicas e na criação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento e à modernização do país, favorecendo o setor privado por meio da criação das externalidades necessárias ao investimento.

A preocupação com o equilíbrio das contas públicas levou o governo Vargas a adotar uma política monetária restritiva para sanar as finanças do Estado e permitir uma retomada dos investimentos, com o aporte de capital externo. Para tornar o Brasil atrativo ao investimento externo era preciso superar obstáculos na construção de infra-estrutura, especialmente na questão da energia e transportes. Dada à fragilidade da poupança interna, o Estado tornou-se o agente do desenvolvimento. A centralização política, o fortalecimento do Executivo e a adoção de uma política populista e messiânica marcaram o governo Vargas. A identificação do Estado com a nação foi construída a partir da criação de uma imagem de progresso, centrada no poder criador das políticas públicas e na prática populista do governo.

A urbanização, com a alteração do modelo econômico, de agroexportador para urbano-industrial, exigiu uma maior coordenação das políticas públicas. Com a complexidade da sociedade, as pressões que se fizeram sentir sobre o Estado também cresceram. No plano externo, as relações do Brasil com os Estados Unidos tornaram-se conflitivas depois da eleição de Eisenhower, do Partido Republicano, em 1952, que adotou uma política externa de combate ao comunismo, com o acirramento da Guerra Fria, e com medidas contrárias aos interesses do Brasil. Segundo Vianna (1992), dois foram os pontos de maior tensão na relação entre Brasil e Estados Unidos:

- Quanto aos empréstimos concedidos pelo Eximbank ao Brasil, o Banco Mundial intentava tornar-se o tutor de todos os empréstimos concedidos aos países em dificuldades financeiras. Ao contrário da política dos governos democratas, quando o Eximbank coordenava os empréstimos com taxas mais acessíveis, o Partido Republicano apoiou a atuação do Banco Mundial, que passou a tutelar os empréstimos para a América Latina a juros mais elevados.

• O Brasil enfrentava dificuldades cambiais e acumulava atrasados comerciais, devido às dificuldades de exportação. Em 1952 houve a crise financeira do país com deterioração dos saldos comerciais devido à: crise da indústria têxtil no mundo que afetou as exportações de algodão do Brasil; retração na exportação do café e demais produtos brasileiros; necessidade de importar trigo dos Estados Unidos, elevando os gastos em dólares; as despesas com taxas de fretes na importação e o baixo influxo de capital externo ao país. Em 1954, com a alta do preço do café, os Estados Unidos lideraram campanha contra o consumo deste produto, numa medida de retaliação à ação do governo brasileiro de sustentação dos preços do café.

Internamente, as dificuldades do governo não eram menores, pois se em 1951 a economia registrou um superávit na balança comercial, a situação mudou em 1953 devido às dificuldades para exportações num contexto em que o protecionismo restringia o acesso aos mercados dos Estados Unidos. As dificuldades financeiras do governo geravam clima de descontentamento, e os gastos públicos foram acusados de ser a causa da inflação. Segundo Vianna (1992), o governo buscou adotar medidas ortodoxas com o corte nas despesas públicas, elevação da arrecadação e com políticas monetárias e creditícias contracionistas. Os planos do governo foram alterados devido a fatores internos que fizeram os gastos públicos aumentarem, em parte devido à seca no Nordeste, à realização de eleições municipais e ao abono para o funcionalismo. A seca no Nordeste, em 1953, que levou ao racionamento de energia elétrica para a indústria, os conflitos trabalhistas em São Paulo, com uma greve que paralisou mais de 300 mil operários e a eleição de Jânio Quadros para a Prefeitura de São Paulo, na qual venceu o candidato apoiado pelo governo, foram fatores que contribuíram para fragilizar o governo Vargas.

Buscando apoio nas camadas populares, Vargas realizou uma reforma ministerial, colocou João Goulart no Ministério do Trabalho e, contrarian-do a política econômica estabelecida, estipulou um aumento de 100% para o salário mínimo. Tais medidas fizeram com que o setor industrial se colocasse contra o governo. As dificuldades com a exportação de café levaram o governo a editar um decreto fixando "elevado preço mínimo para o café com o objetivo de maximizar a receita cambial. É comum atribuir ao decreto a retração das exportações" (Vianna, 1992:146). Tal medida foi suspensa pelo governo após 45 dias e não conseguiu evitar os descontentamentos dos produtores de café, que viram despencar suas exportações. Apesar de o Governo adotar uma política de bonificação para os produtores de café, a oposição a Vargas cresceu nesse setor. As camadas médias, atingidas pela

inflação, também se mostravam descontentes com o governo. Assim, o seu isolamento político facilitou o golpe que o destituiu do poder, culminando com o suicídio, em 24 de agosto de 1954.

> O gesto trágico teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista que assegurou a manutenção da ordem constitucional e converteu o que seria uma antecipação de 1964 numa administração provisória de gestores de negócios. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou no sentido da recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD-PTB que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek. (Vianna, 1992:15).

Os impasses do Estado capitalista estavam cada vez mais claros no Brasil. A criação de uma política nacionalista num contexto externo de pressões, dado o cenário da Guerra Fria, a falta de recursos suficientes para manter um programa de crescimento econômico com a ampliação da infra-estrutura necessária para o setor industrial,[129] as dificuldades de mudar as regras do comércio exterior, eram fatores que restringiam o poder de manobra do governo. No plano interno, as exigências sociais colocadas com a urbanização, os entraves políticos internos, com setores conservadores mantendo inalteradas as bases de apoio político do governo, a reiterada ausência de poder das classes trabalhadoras de intervir nos destinos das políticas públicas, especialmente nas questões do trabalho, distribuição de rendas e nos gastos públicos, não possibilitava a alteração do quadro estrutural do país, embora a modernização tivesse importantes ganhos sociais.

Segundo dados apresentados por Vieira (1987), o governo Vargas teve um desempenho expressivo na área da educação e da saúde pública. A tarefa de modernizar a sociedade exigia a ampliação da ação do Estado e criava uma nova relação entre direitos sociais e deveres do Estado. Não se constrói uma economia urbano-industrial sem melhorar a infra-estrutura social e o nível escolar e sanitário da população. Vieira (1987) ainda ressalta a importância da Previdência Social, realizada por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões e dos Institutos de Pensões, como fortes instrumentos de assistência do governo, ao lado de outros órgãos vinculados diretamente à área social, tais como: Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), Legião

---

[129] "Notem-se, por exemplo, as instituições fundadas por iniciativa governamental, ao longo dos anos de 1952, 1953 e 1954: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), Plano Nacional de Eletrificação e Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás)." (Vieira, 1987:32)

Brasileira de Assistência (LBA), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), e Fundação da Casa Popular. Já existiam os impasses devido às dívidas do governo e dos empresários para com o sistema da previdência social: "Se, de um lado, o governo federal não pagava as quotas de contribuições devidas à Previdência Social, acumulando dívidas equivalentes a um terço do orçamento nacional; de outro lado, existia a dívida dos empregadores" (Vieira, 1987:59).

As dificuldades do Estado no atendimento das demandas sociais é um fenômeno histórico que marca a sociedade brasileira. O imperativo da acumulação exige a canalização de recursos públicos para áreas de interesse do capital, feita às custas do investimento social. A regulação do Estado na área social, durante o período do Estado Novo e no segundo governo Vargas, esteve dentro dos limites da construção da ordem capitalista no Brasil, aliada à dificuldade de modificar aspectos estruturais do país, como na questão da reforma agrária. Foi em busca de "consensos" que o populismo realizou sua tarefa modernizadora sem abalar a ordem das coisas.

Nos países dependentes do capital externo, como o Brasil, a coordenação das políticas econômicas e sociais sempre esteve atrelada aos países credores. No período do Brasil Império foi o capital inglês que ditou as regras; já no Brasil República, especialmente depois da Primeira Guerra Mundial, cresceu o poder dos Estados Unidos. Assim, após a morte de Vargas, no governo provisório de Café Filho a retomada das negociações externas com o Fundo Monetário Internacional era a prioridade. Para tanto, foi nomeado Eugênio Gudin para o Ministério da Fazenda.

> [...] árduo crítico das propostas desenvolvimentistas e partidário declarado de uma política financeira ortodoxa. O novo ministro vinha disposto a adotar rigorosas medidas antiinflacionárias, atribuindo à monetização do déficit público e à expansão creditícia em geral o principal foco do processo inflacionário. (Neto, 1992:152).

O impasse entre crescimento econômico e controle dos déficits públicos novamente era o tema das polêmicas sobre as atribuições do Estado. Esse debate no Brasil era colocado por meio de duas posturas políticas: os partidários da industrialização com forte atuação do Estado e o partidários da manutenção da estrutura agroexportadora vista como vocação natural do país.

O aporte de novos empréstimos do governo norte-americano para o Brasil durante o governo provisório de Café Filho foi insuficiente para equilibrar a situação cambial do país. Já se revelava a subordinação financeira do Estado ao capital estrangeiro, que na época era comandado pelas negociações entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, via Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Porém, com a dificuldade de

se obter empréstimos dos órgãos oficiais governamentais, o Brasil buscou apoio no setor financeiro privado.

> Após diversas conversações infrutíferas com representantes do Banco Mundial, do Eximbank e do Tesouro americano, não restava outra alternativa ao ministro senão buscar os bancos privados; conseguiu assim, através de um consórcio de 19 bancos americanos, liderados pelo Chase Manhattan e pelo Citybank, levantar US$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, oferecendo como garantia os US$ 300 milhões em reservas ouro que o Brasil possuía. Com este montante, aliviava-se a situação cambial. (Neto, 1992:153).

A "soberania regulada" – esta já era a marca do Estado que dependia de capitais externos para investir na economia do país – apresentava déficit orçamentário e que não tinha peso relevante no cenário político internacional nem representava grande parcela do comércio mundial. A posição subalterna era o reflexo da própria estruturação capitalista da ordem mundial, e não somente o reflexo das forças internas do país, embora o peso das conciliações da burguesia nacional e do governo com o capital estrangeiro tenha ratificado o quadro de subalternidade do país.

A política norte-americana não favorecia a América Latina, particularmente o Brasil. O Partido Republicano e o presidente Eisenhower propunham mudanças no sistema de cooperação financeira para esta região: "[...] o problema de financiamento da América Latina seria resolvido por fluxos de capitais privados e não por auxílio econômico do governo americano" (Neto, 1992:153).

O mercado mundial e as relações internacionais no mundo capitalista sempre foram marcados por disputas comerciais e pela preservação dos interesses nacionais. A idéia de cooperação, construída pela Carta das Nações Unidas depois da Segunda Guerra Mundial, era, na verdade, uma estratégia de fortalecimento do bloco capitalista ocidental, liderado pelos Estados Unidos, contra o bloco comunista, liderado pela hoje já extinta URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. As relações sobre aquilo que de fato interessa no mundo capitalista – o comércio mundial, o comando do capital financeiro, o desenvolvimento industrial e tecnológico –, são marcadas pela desigualdade e pela competição. Os Estados periféricos subordinam-se às regras dadas pelos países centrais e pelos seus organismos financeiros.

A dinâmica interna da sociedade brasileira, marcada pela profunda desigualdade na apropriação da renda e pelo conservadorismo político que alijou as classes trabalhadoras do poder de intervir nos projetos de desenvolvimento econômico e social, tem que ser considerada como fator importante na construção dos padrões de sociabilidade excludentes do país.

É na articulação das determinações externas – a inserção subalterna do país dentro do cenário internacional – e das determinações internas – a forma de atuação das elites nacionais – do Estado e a desigualdade na apropriação dos frutos da riqueza nacional – que encontramos a explicação da profunda desigualdade social brasileira.

Não podemos pensar o déficit público sem considerar a permanente evasão de riquezas sob a forma de pagamento de juros ao capital externo, as dificuldades dos termos de troca e a restrita participação do Brasil no comércio mundial, bem como na apropriação da renda nacional pelas elites dominantes do país, inclusive na apropriação dos fundos públicos colocados sempre em função dos investimentos privados e apenas de forma limitada na melhoria das condições de vida da população trabalhadora. A livre evasão de divisas sempre foi colocada como forma de atrair capital externo para financiar o desenvolvimento do país. Isto ficou comprovado pela política econômica dos diferentes governos, liberando a remessa de lucros ao exterior e retirando barreiras à entrada de capital externo no país.

O desafio da política econômica do governo Café Filho continuava sendo o equilíbrio das contas públicas. As medidas ortodoxas de corte dos gastos públicos e o aumento da arrecadação pareciam as únicas possíveis. O aumento da arrecadação encontrava sérios entraves no Congresso, pois a elevação da carga tributária seria impopular. Assim, o corte nas despesas de investimentos públicos transformava-se em medida de urgência, necessária ao governo. A restrição do crédito e da base monetária também foi elemento da política de Gudin[130], que resultou num elevado número de falências, chegando a diminuir o ritmo da atividade econômica do país. Recessão é sempre o lado amargo das políticas ortodoxas e contracionistas, e, é claro, os maiores perdedores são os trabalhadores, atingidos pela perda de empregos (das vagas existentes e das que seriam criadas num ambiente de aquecimento no nível de investimentos), redução de salários reais e alta da inflação.

Seguindo as análises de Neto (1992:157-62), a questão da reforma cambial, a crise de liquidez interna que gerou pânico no setor bancário e o problema com as exportações de café exigiam medidas de política econômica. Com Roberto Campos no BNDE e com Whitaker substituindo Gudin na Fazenda, houve nova orientação econômica, propondo uma reforma cambial que reorientasse a política de industrialização do país. Para Roberto Campos, em comum acordo com a visão do FMI e com a do ministro

---

[130] Eugênio Gudin representava o pensamento liberal; acreditava nas forças do mercado capitalista e defendia este modo de produção como a etapa mais racional da produção humana. Ver a respeito o texto "Capitalismo: O conceito que matriza o pensamento de Eugênio Gudin", de Maria Angélica Borges (1995).

da Fazenda Whitaker, a substituição de importações, ao manter o câmbio valorizado, prejudicava as exportações e gerava desequilíbrios na balança de pagamentos. Devido à proximidade das eleições e às pressões políticas sobre o governo, esta proposta de modificação da política industrializante foi abandonada. No governo Kubitschek intensificou-se o processo de industrialização no Brasil.

A experiência do Estado desenvolvimentista

A primeira questão a considerar é que por "desenvolvimento" se concebia industrialização. A proposta de desenvolver o país veio consolidar a tese de que por meio da industrialização, com o processo de substituição de importação, mudar-se-ia a dependência do Brasil frente aos países centrais. Ao colocar-se a tarefa do desenvolvimento, a questão da soberania nacional era vista por meio da capacidade de implementar políticas públicas capazes de gerar dinamismo econômico interno, atrair investimentos externos e alterar a inserção do país no mercado mundial, modificando a pauta de importações/exportações.

O debate sobre o desenvolvimento ganhou maior destaque na América Latina por meio da Cepal. A idéia era alterar a posição subalterna desta parte do continente americano através da industrialização, com forte intervenção do Estado na criação da infra-estrutura necessária: energia elétrica, sistema de transportes, incentivos fiscais para o setor produtivo privado, financiamentos, e até a oferta de serviços básicos ao processo industrializador. A debilidade da poupança interna, mesmo a pequena capacidade financeira do Estado, colocavam a necessidade de atrair o capital externo, visto como sócio do processo desenvolvimentista.

Juscelino Kubitschek colocou como objetivo do seu governo a industrialização e o desenvolvimento do país, com o Plano de Metas e a famosa promessa de desenvolver cinquenta anos em cinco. A pobreza era vista como decorrente da precariedade do desenvolvimento. Assim, apenas por intermédio do crescimento econômico era possível construir um país moderno e acabar com a pobreza.

Na proposta desenvolvimentista o Estado seria o agente coordenador e planificador do processo de crescimento econômico. A idéia de planejamento da economia era hegemônica entre os economistas brasileiros, inspirados nas análises de Keynes, na ação do governo norte-americano com o New Deal e seguindo as orientações da Cepal. Era preciso desenvolver e proteger a indústria nacional até que ela estivesse em condições de competir no mercado externo.

Segundo Lacerda (1995), até o Partido Comunista Brasileiro apoiava a proposta da forte regulação do Estado no processo de crescimento econômico. A industrialização seria uma etapa necessária para o pleno desenvolvimento das forças produtivas e para a construção do socialismo. Em 1955 foi fundado o ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, onde a inte-lectualidade[131] debatia e propunha modelos para promover o desenvolvimento do país. Segundo Lacerda (1995:18), Ignácio Rangel, seguindo uma interpretação marxista, colocava que "os maiores problemas do capitalismo surgem do fato de que nossa industrialização se deu sem que houvesse uma mudança na estrutura agrária do país, o que não propiciou a formação de um mercado interno mais consistente".

Partilhamos dessa análise, pois a própria abolição da escravidão não teve um impacto imediato na melhoria da condição social da classe trabalhadora. A abolição sem a mudança na estrutura agrária do país gerou uma população excedente nas lavouras, que passou a perambular pelas cidades, sem condições de ingressar no mercado de trabalho, vivendo à margem do assalariamento, fazendo pressão baixista sobre os salários. Porém, não foram apenas os aspectos internos que entravaram o processo de desenvolvimento do Brasil. Os fatores externos, ligados à posição do país no mercado mundial, também devem ser considerados.

O problema do desenvolvimento no Brasil, por um lado, estava ligado à forma de estruturação interna da sociedade, na desigual apropriação da renda, que dificultava a criação de um potente mercado interno, e na organização das forças políticas ligadas ao poder dos latifúndios. Por outro lado, havia as desigualdades dos termos de troca no mercado externo, fazendo a balança comercial registrar déficit comercial, de modo que o Estado estava sempre preso ao pagamento dos juros dos empréstimos externos, além de usar o mecanismo do câmbio para favorecer as rendas do setor agroexportador em vários momentos. Para mudar este cenário era preciso uma ação estratégica, na qual o Estado seria um ator central do processo desenvolvimen-tista; porém, ele precisava do auxílio do capital externo. A grande questão de mudar a apropriação interna da renda não foi atacada, pois o apoio do setor privado e das classes dominantes internas ao governo era condição necessária ao Plano de Metas. Não houve transformação significativa no padrão de desigualdade social, nem a superação das desigualdades regionais do país. Assim, mantendo um padrão de desigualdade social elevado, empreendeu-se o projeto desenvolvimentista no Brasil. Aspecto

[131] Segundo Lacerda (1995:15), Hélio Jaguaribe, um dos fundadores do ISEB, teve ativa atuação no debate da questão do desenvolvimento nacional.

relevante a ser assinalado é a polêmica[132] sobre o papel do Estado naquela conjuntura. Nos anos 1950 a tese central era ampliar a ação do Estado no planejamento da economia.

A intervenção do Estado era necessária ao desenvolvimento econômico, por causa da debilidade da poupança interna e a falta de coordenação da iniciativa privada sobre setores estratégicos da economia. O financiamento para os setores estratégicos, ligados a energia e transportes, realizado com recursos oriundos do orçamento do governo, gerou déficit orçamentário.

> Energia e transportes eram, novamente, as áreas principais de investimentos, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público. Para as indústrias de base previa-se 22,3% da inversão total, a cargo principalmente do setor privado ou do financiamento do mesmo por entidades públicas. As metas de educação (integralmente a cargo do setor público) e alimentação receberiam 6,4% dos recursos. (Orenstein, 1992:177).

A idéia do Brasil do futuro começava a ser difundida pela ideologia[133] dominante. O capitalismo seria o meio de erradicar a pobreza, e o desenvolvimento seria decorrente da industrialização do país. No debate teórico colocava-se em discussão a questão da dependência, do subdesenvolvimento, como fatores estruturais que tinham que ser superados na América Latina. A industrialização dos países dependentes não seguiria o modelo dos países desenvolvidos, já que não possuíam o domínio da tecnologia, que era então importada dos países centrais. Nessa discussão, tivemos a contribuição do

---

[132] Conforme coloca Lacerda (1995:24-5), havia várias correntes de pensamento sobre o desenvolvimento: o modelo nacional desenvolvimentista – a partir das orientações da Cepal, que colocava o Estado como agente econômico direto na economia; o modelo de substituição de importações – a partir das elaborações de Celso Furtado, para quem o Estado seria o orientador, regulador e planejador da economia; o pensamento de Ignácio Rangel – que colocava o Estado como financiador do desenvolvimento, pregando a necessidade de emissão de títulos da dívida pública para relativizar o peso do capital externo no processo econômico do país; e ainda o modelo democrático burguês – do qual o PCB fazia parte, colocando a necessidade de criação de empresas estatais para competir com os monopólios estrangeiros e fornecer a infra-estrutura básica necessária para o crescimento econômico.

[133] A ideologia de determinados grupos econômicos torna-se hegemônica e passa a expressar-se politicamente, constituindo o processo de dominação social. Segundo Cardoso e Faletto (1970:23), "é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política".

sociólogo Fernando Henrique Cardoso e de Enzo Faletto (1970), colocando que dependência e subdesenvolvimento não eram conceitos idênticos. A questão da dependência estava relacionada às condições de existência e do funcionamento do sistema econômico, enquanto o subdesenvolvimento buscava analisar a questão do grau de diferenciação do sistema produtivo. A relação entre autonomia nacional e desenvolvimento do sistema produtivo, segundo os autores citados, não ocorre de forma direta. Colocavam o alerta de que "a análise do desenvolvimento deve supor sempre a possibilidade de estagnação e de heteronomia" (1970:38).

A experiência do processo desenvolvimentista no Brasil gerou uma diferenciação do sistema produtivo, com níveis de distribuição da renda nos setores mais dinâmicos da economia, sem resolver os problemas das desigualdades regionais e do quadro social. Porém, não criou bases efetivas de autonomia para o Estado nacional, mas agravou o processo de dependência.

Na questão da desigualdade regional, fator que persiste até os dias atuais, o governo Kubitschek buscou incrementar a interiorização do país. A própria mudança da sede do governo federal, com a criação de Brasília, pode ser entendida como uma busca de penetração do desenvolvimento no interior do país, o que também pode ser analisado pela criação da estrada Belém-Brasília, que foi uma demonstração do poder federal na construção de um país integrado. É verdade que a grande dimensão territorial do país sempre foi um fator de dificuldade para o processo de integração econômica e social. Criar um sistema administrativo, um eficiente sistema financeiro – com circulação eficiente da moeda, um aparelhamento militar, num país de dimensões continentais – exige vultuosos investimentos e alto nível de coordenação.

Na década de 1950 o Nordeste ainda estava num nível muito elementar de desenvolvimento. A decadência das lavouras de açúcar sem alterações na estrutura fundiária levou à manutenção do sistema de poder centrado nos coronéis, com baixo nível de monetização da atividade econômica. As trocas em espécies ainda eram freqüentes no interior nordestino. Kubitschek, buscando uma alternativa para o desenvolvimento do Nordeste, criou a Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste –, pois os conflitos sociais já pressionavam a estabilidade política da região.

A experiência da industrialização e a modernização do país, sem resolver os problemas sociais e sem potencializar e democratizar o mercado interno, levou a um conflito no processo de desenvolvimento, fazendo conviver setores modernos e dinâmicos com áreas estagnadas e com níveis rudimentares de produção. Houve uma elitização do mercado interno e uma maior diferenciação entre segmentos das classes trabalhadoras. A condução da política econômica foi desfavorável ao consumo popular devido à

inflação gerada pelo processo expansionista, e o Estado, ao assumir a tarefa de agente do desenvolvimento em parceria com o capital externo, elevou a dívida externa.

A crescente ação do Executivo federal gerou impasses políticos internos, e o Legislativo foi mais uma vez colocado como um poder subordinado às ordens do Executivo. De 1930 em diante, o Estado brasileiro passou a ser comandado por um Executivo forte, revertendo o poder regionalista presente na Primeira República.

O governo Jânio Quadros herdou um quadro inflacionário e recessivo, após as medidas expansionistas do Plano de Metas. Com a renúncia de Jânio após sete meses de governo, o país entrou num processo de tensões políticas e indefinições econômicas. Com Goulart, agudizaram-se as pressões externas e internas. O impasse sobre a forma de governo, com a experiência parlamentarista no período de setembro de 1961 a janeiro de 1963, evidenciou as preocupações sobre os rumos do Estado sob a gestão de Goulart. No cenário externo, com a revolução cubana, houve o acirramento das tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética. A aproximação do Brasil com o bloco socialista gerou repercussões negativas nas relações comerciais e políticas com a potência americana. No plano da política interna, o governo sinalizava para reformas de base, estabelecendo limites na remessa de lucros para o exterior e a nacionalização de empresas estrangeiras.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social[134], apresentado em dezembro de 1962, com a participação de Celso Furtado como ministro para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, buscava controlar a inflação e reativar o crescimento econômico do país. Os impasses políticos, internos e externos, conduziram ao desfecho do golpe militar em 1964. Como pontos centrais que levaram à ruptura da ordem democrática no país, podemos citar a tentativa do governo de implementar uma política externa autônoma, fazendo frente às pressões norte-americanas e às pressões internas, evidentes a partir das reformas de base, especialmente a reforma agrária, e o medo das elites nacionais sobre a possibilidade de o Estado voltar-se para uma direção de esquerda, rompendo com o antigo equilíbrio das forças políticas e econômicas vigentes. Deve-se considerar o impasse entre o Executivo e o Legislativo naquele momento histórico como ponto de tensão e ruptura da ordem política.

---

[134] "O Plano Trienal, apesar de elaborado por Celso Furtado, o mais influente e bem sucedido economista brasileiro ligado à tradição estruturalista da Cepal, caracterizava-se por diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante." (Abreu, 1992b:206)

O Brasil buscava um modelo de desenvolvimento nacionalista no governo de João Goulart quando o golpe militar de 1964 colocou o país na linha dos aliados dos Estados Unidos. Não podemos desconsiderar o peso do capital internacional na economia brasileira antes de 1964. A pressão externa sempre houve, evidenciando-se mais em alguns momentos históricos que em outros. É certo que depois do golpe a direção política do Estado foi de ampla abertura ao capital externo[135], de subordinação aos alinhados do bloco ocidental, liderados pelos Estados Unidos, pelo menos até 1974.

A ditadura militar abriu o tempo de horror na sociedade brasileira. A classe trabalhadora foi alijada de seus direitos adquiridos, como o de greve, da autonomia sindical e do poder das negociações coletivas, da estabilidade no emprego, substituída pelo FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. A censura proibia qualquer manifestação contrária ao governo militar, com o fechamento do Congresso Nacional e a perseguição aos intelectuais, políticos e críticos do sistema. O Brasil mergulhou em anos de trevas e obscurantismo.

No Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de novembro de 1964, as causas das dificuldades econômicas do país estavam relacionadas ao descontrole dos gastos públicos, expansão do crédito e aumentos salariais acima da produtividade das empresas, elevando o volume dos meios de pagamento e gerando inflação[136]. A política salarial adotada pela ditadura gerou perdas para os trabalhadores, deteriorando ainda mais o quadro social do país e favorecendo o processo de concentração interna da renda.

O controle dos gastos públicos e o aumento dos impostos favoreceram as contas do governo[137], além do aporte dos empréstimos externos,[138]

---

[135] Conforme Paul Singer (1975:88-9): "A forte participação do capital estrangeiro nesse processo de concentração pode ser ilustrada pelo fato de que em 1970, das 50 maiores sociedades anônimas do Brasil, nada menos que 19 eram subsidiárias de grandes companhias estrangeiras, sendo que das outras 31, brasileiras, nada menos que 20 são companhias mistas, 13 delas se dedicando a serviços de infra-estrutura: energia elétrica, água, etc. Das grandes empresas que, no Brasil, se dedicam à atividade industrial, mais da metade é estrangeira."

[136] Conforme André de Lara Resende (1992:215).

[137] Resende (1992:218): "O déficit do governo, como proporção do PIB, que era de 4,2% em 1963, já em 1964 declinava para 3,2%, em 1965 era apenas 1,6% e em 1966, 1,1%".

[138] "A política econômica de Campos e Bulhões recebeu apoio das agências financeiras internacionais. A AID, agência de ajuda externa norte-americana, concedeu importantes empréstimos ao Brasil, que, durante o período 1964-67, foi o quarto maior receptor mundial de ajuda líquida, atrás apenas da Índia, do Paquistão e do Vietnã do Sul. Os empréstimos e financiamentos obtidos em 1965 aumentaram 65% em relação ao nível de 1964, enquanto os investimentos diretos quase triplicaram." (Resende, 1992:219).

concedidos pelo governo norte-americano, favorecendo a política econômica da ditadura militar. Desde o impasse com o segundo governo Vargas, em 1954, o governo norte-americano estava aliado aos setores mais conservadores do Brasil, de forma que o seu apoio à ditadura militar era esperado, especialmente pela campanha contra o comunismo – a chamada Revolução de Salvação Nacional. Os militares diziam-se revolucionários e defensores da pátria, é claro, defendendo-a da sua própria população e colocando-a servilmente no alinhamento do bloco norte-americano.

No plano administrativo, em fevereiro de 1967, no governo Castelo Branco, foi editado o Decreto-lei nº 200/67, dispondo sobre a Reforma Administrativa Federal. Nesta reforma estava clara a preocupação em reduzir os custos da máquina administrativa e moldar o seu funcionamento conforme a direção imposta ao Estado pela ditadura. O Decreto-lei nº 200/67 estabeleceu as diferenças entre a administração direta – "que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios"[139], e a administração indireta: as autarquias, empresas públicas e as sociedades de economia mista, vinculadas aos diferentes ministérios.

Os princípios fundamentais declarados no referido Decreto-lei nº 200/67 evidenciavam a função de planejamento e coordenação do Estado sobre a organização da sociedade e da produção nacional, fornecendo apoio ao setor privado. A busca do desenvolvimento econômico e social, colocada no art. 7º deste decreto, era atrelada à noção de segurança nacional, associada ao perigo de uma insurreição comunista. No que se referia à proposta de descentralização, colocou-se a clara separação entre as esferas do planejamento e da execução das ações e programas de governo. A hierarquia rigidamente estabelecida pela ditadura evidenciava a separação entre o poder de mando e comando e os agentes executores das ações. O controle das ações era definido dentro da hierarquia burocrática do Estado, com o claro poder das chefias, sem nenhuma referência a alguma forma de controle social. Inclusive o art. 25 do Decreto-lei nº 200/67, que tratava da supervisão ministerial, no item VI, colocava a necessidade de proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências ilegítimas, e o art. 29 estabelecia que cada ministério civil dispunha da assistência direta e imediata da Divisão de Segurança e Informações.

Numa ditadura o Estado assume todas as funções de comando, a partir do fortalecimento do Poder Executivo. Assim, no Brasil, durante a ditadura, o Estado colocou-se como guardião da nação, defensor da ordem

---

[139] Decreto-lei nº 200/67, Titulo I, art. 4º e 5º.

por ele editada, ocultando a forte pressão externa que recebia e a sua premente necessidade de fortalecer setores capitalistas internos. A autonomia do Estado, mesmo numa ditadura, é relativa, pois o Estado não tem em si mesmo o poder. Na sociedade capitalista, independente do regime de governo estabelecido, o setor produtivo privado, onde se geram as riquezas do país, influencia o governo. O Estado depende estruturalmente do setor privado, como colocou Claus Offe (1984), já que é da arrecadação sobre a produção privada que o Estado obtém sua fonte de recursos.

Um aspecto relevante deste primeiro período da ditadura militar (1965-67) foi a contração do salário real, corrigido pela média dos rendimentos dos 24 meses, o que levou a perdas reais para os trabalhadores.

> O nível de salário mínimo real restabelecido pelo reajuste, portanto, também era reduzido: em fevereiro de 1964, o índice de salário mínimo real era 126; em março de 1965, por ocasião do primeiro reajuste pela fórmula, esse índice baixou para 103; em março de 1966 foi reduzido para 91 e em março de 1967, sofreu nova redução para 83. (Resende, 1992:217).

Para conter a inflação, o governo reduziu o déficit fiscal, por meio de:

> [...] contenção das despesas de custeio – principalmente os salários dos funcionários civis – cortes de subsídios e empresas públicas de transportes e aumentos de impostos. Sua parte remanescente foi financiada em grande medida pela emissão de títulos indexados do Tesouro. (Serra, 1986:76).

O período da ditadura militar foi marcado por rupturas internas. Assim podemos, numa análise genérica, identificar duas linhas de condução do governo militar. De 1964 até 1974 temos uma subordinação aos interesses aliados, contando com a força do capital internacional. De 1974 até 1979 o Estado empreendeu uma "marcha forçada"[140] na economia brasileira, buscando manter os mesmos índices de crescimento econômico verificados no período do milagre brasileiro (1967-73).

Depois do fim do padrão ouro, com a ruptura unilateral feita pelos Estados Unidos, a crise do petróleo e a crise mexicana, a conjuntura econômica do mundo se redefiniu. O Banco Mundial e o FMI foram então usados para garantir o pagamento das dívidas externas pelos países periféricos, e a elevação das taxas de juros fez com que a situação financeira dos países

[140] Expressão cunhada no livro *A economia brasileira em marcha forçada*, de Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza (1985).

pobres se agravasse ainda mais. Podemos colocar como fator da fragilização das economias periféricas a crescente desvalorização dos termos de troca e o avanço tecnológico que aumentou as distâncias entre os países centrais e periféricos.

O Estado brasileiro, após a aventura empreendedora do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, foi sacudido por uma crise financeira e política. Assim, a década de 1980 foi marcada pelo descontrole da inflação, queda dos índices de arrecadação da receita fiscal e maior concentração de riquezas numa parcela menor da população, agravando o quadro social.

A estratégia industrializante do governo Geisel foi contestada duplamente, tanto pelos setores mais conservadores do Brasil, especialmente os ligados ao grande latifúndio, como pelo governo norte-americano, que temia a concorrência com a indústria brasileira no mercado da América Latina. Era perigoso criar uma sociedade industrializada e dinâmica no Brasil. Isso mexeria com o sistema de poder estratégico no continente e, internamente, contrariava interesses de setores do capital nacional. O desenrolar do II PND foi a industrialização de base instalada no país e a criação de um sistema integrado para o setor industrial, na parte metal-mecânica. A produção de bens de capital estava construída no país, porém com tecnologia que já estava suplantada, em parte, nos países centrais. O mais grave é que, como não havia poupança interna disponível em volume necessário para tal empreendimento, o capital estrangeiro, emprestado pelos bancos privados, foi a fonte de financiamento deste plano de desenvolvimento do Brasil.

Assim, com a crise mexicana – moratória em 1982 –, os países centrais passam a articular junto ao Banco Mundial, usando do FMI, que até então tinha precária atuação no nível internacional, para pressionar os países devedores a pagar suas dívidas externas, no momento em que se deu a elevação das taxas de juros internacionais, devido ao financiamento do déficit público norte-americano via elevação da taxa de juros americana. A América Latina passou a exportar capital em vez de receber investimentos. Houve um novo fluxo da riqueza, que saiu de forma líquida dos países subdesenvolvidos para os países centrais. Os investidores privados, por intermédio do FMI e Banco Mundial, pressionaram os governos dos países devedores.

O impasse colocado na década de 1980 era o pagamento da dívida externa. A proposta do FMI foi centrada no corte dos gastos públicos, controle da inflação, privatização das esferas produtivas estatais, abertura econômica e impulso no setor exportador, tudo para garantir uma balança de pagamentos favorável ao serviço da dívida externa. Como conseqüência desse processo de ajuste estrutural, verificou-se o aumento da pobreza devido à adoção de um receituário neoliberal pelos governos dos países endividados.

O Brasil, com o fim do II PND, mudou a pauta de importações de modo favorável para o país, porém o pagamento da dívida externa criou um fluxo de recurso para o exterior que fez com que o Estado assumisse uma crise fiscal sem precedentes. O motivo da crise fiscal do Estado é, em parte, devido ao serviço da dívida externa, porém também refere-se à forma como o Estado assumiu a dívida externa – ele deu solvência ao setor privado, estatizando os empréstimos externos dos setores privados e dando subsídios aos setores exportadores, além da queda na arrecadação fiscal.

O fim da ditadura foi anunciado pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico feito com o aporte de capital externo. O governo Figueiredo (1979-85) foi marcado pela distensão política e pelo processo de transição democrática. Internamente, o país atravessava uma reorganização dos movimentos políticos, com o surgimento da CUT – Central Única dos Trabalhadores, o PT – Partido dos Trabalhadores, e ainda toda a agitação dos movimentos de bairros. Com a campanha pelas diretas ressurgiu um movimento político de massas, e o Estado, acusado pela direita de ineficiente no controle da inflação e de dificultar o crescimento econômico, e acusado pela esquerda de favorecer o grande capital internacional e nacional, foi isolando-se cada vez mais, numa crise de legitimidade.

Da democratização à Constituição Federal de 1988

A democracia sempre esteve associada à idéia de igualdade, inicialmente com referência à igualdade política e no século XX, com a social. O princípio democrático se baseia na igualdade dos cidadãos que constituem uma sociedade. Assim, no Brasil, a mudança do regime militar para o democrático deu espaço para a expressão dos anseios pela igualdade e exercício pleno da cidadania. Podemos inferir que a influência dos argumentos de Rousseau se fez presente na sociedade brasileira quando se discutiu a necessidade da igualdade social como um condicionante para a democracia. Neste sentido, o processo de transição democrática expressou a busca pela igualdade nos direitos civis, políticos e sociais. A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático no Brasil. Os conflitos sufocados pela ditadura vieram à tona, dando a idéia de que a democracia é desordem, revolta. A expressão da pluralidade dos interesses e idéias numa

socie-dade que foi duramente reprimida pela ditadura colocou um conjunto de demandas ao Estado, como se este fosse, de fato, o ordenador do caos social, como se mudando a Carta constitucional imediatamente se mudasse o país e as relações históricas que concretizam a luta de classes dentro desta mesma sociedade. Depois de transbordar de expectativas e demandas, a avaliação sobre as possibilidades da democracia nas sociedades capitalistas, no contexto da globalização do capital, se reverteu em decepção e desalento, especialmente quanto à questão da igualdade social. Então a sociedade se defrontou consigo mesma, com seus conflitos de interesses e suas relações historicamente cristalizadas num patamar de desigualdades que fundam a ordem social no Brasil. Não era apenas o Estado que precisava mudar. A própria sociedade brasileira não pode ser considerada essen-cialmente democrática, pois o Estado reflete as forças sociais que existem na sociedade civil. A sociedade brasileira nunca foi essencialmente democrática. Ela convive há séculos com uma ordem social na qual nem todos são iguais, na qual a pobreza foi naturalizada e o pobre, reduzido a um ser sem voz e sem espaço social. A pobreza no Brasil gera comoção, ela nunca provocou revolução e nem mesmo mudança ética no padrão de relacionamento entre as elites e os segmentos populares. Uma sociedade fundada num patrimonialismo que fez do privilégio a regra, na qual a cidadania como condição de igualdade em direitos e deveres ainda convive com a apologia do mando tradicional, precisa mais do que mudanças legais. É necessário construir um novo padrão de relações entre as classes e ampliar o poder político dos que vivem na base desta sociedade. A democracia, se reduzida às regras de transição de governos ou método para tomada de decisão, se esvazia do conteúdo revolucionário da luta pela igualdade entre os homens.

A questão colocada a partir da transição democrática foi a discussão do projeto de sociedade a ser construído, num ambiente de dificuldades financeiras do Estado, baixo crescimento econômico e, ao mesmo tempo, com grandes expectativas frente às demandas sociais. O problema do Estado-nação já estava sendo analisado como resultante do impasse entre as decisões locais e as pressões externas, colocadas pela internacionalização da economia e pelo poder do mercado financeiro internacional.

Com a eleição indireta de Tancredo Neves, que morreu antes de assumir o cargo, o vice-presidente José Sarney deu início ao primeiro governo civil após um longo período de ditadura militar. A transição democrática foi realizada de forma a manter o poder militar como um poder "moderador", negando que a abertura democrática fosse ampla e irrestrita. O Estado apresentava-se ainda como o poder tutelar da sociedade, que, se deixada em liberdade, perderia o caminho da "ordem". Era preciso mudar a regra sem mexer no jogo. Assim, mudamos de regime de governo sem

mudar a estrutura de concentração de rendas e riquezas dentro da sociedade. Construímos um novo pacto político assentado sobre a mesma velha estrutura social, daí a pouca efetividade da democracia no resgate da dívida social do país. No entanto, é preciso contabilizar os ganhos da luta pela democracia. O Brasil mudou muito com o fim da ditadura, a sociedade pôde voltar à cena com seus conflitos e anseios, porém não podemos ingenuamente considerar que a questão da desigualdade social no Brasil é de ordem normativa. Ela revela aspectos estruturais e históricos que estão além da questão normativa.

O governo Sarney, com o discurso de tudo pelo social[141], foi a expressão de um governo fraco, sem nenhuma facção capaz de dar um rumo à economia e ao movimento político. O Brasil agonizou por cinco anos com um governo marcado por altos e baixos. O fracasso dos planos econômicos evidenciou a dificuldade de conciliar os diferentes interesses com uma política econômica de controle da inflação e retomada do crescimento, expresso nas frustradas tentativas de alinhar um pacto social entre trabalhadores, empresários e governo.

O problema da dívida externa marcou todo o governo Sarney, sendo declarada moratória em 1987 e retomadas as negociações com o FMI em 1988. A crise financeira do Estado no Brasil teve um caráter perverso, pois desviou os recursos que poderiam ser destinados aos setores sociais e à promoção do crescimento econômico, para pagar os juros da dívida externa. Talvez o fator mais perverso dessa etapa da acumulação capitalista, marcada pelo predomínio do setor financeiro sobre o setor produtivo, seja a instabilidade e a insegurança que ela ocasiona, que se reflete no cenário político e econômico dos diferentes países, agravando, na maioria das vezes, o quadro social.

No Brasil, o Estado[142], depois de ter sido usado como agente empreendedor pelas empresas privadas, pelo grande capital, ficou sem condições de

---

[141] O discurso do Estado militar foi baseado no crescimento econômico e na segurança nacional. Com o processo de redemocratização, com a perda da legitimidade do regime militar, o Estado teve que reelaborar seu discurso. A questão de uma democracia com segurança figurava como ponto de referência para a construção de um pacto social e de um projeto nacional, dentro da "ordem".

[142] No período da ditadura militar, embalado no sonho do Brasil como potência, o Estado ampliou sua rede de instituições e seu poder de regulação na sociedade. A reforma financeira, com a criação do Banco Central, "fator de modernização do sistema financeiro e da condução da política monetária" (Resende,1992:228), a criação do Sistema Financeiro de Habitação – o Banco Nacional da Habitação, a captação de poupança privada via PIS e PASEP, fizeram do Estado o grande dinamizador do crescimento econômico no país, apesar de manter e ampliar as desigualdades de acesso à renda, bem como o poder de acumulação da riqueza dentro da sociedade

realizar investimentos sociais, tornando ainda mais penosas as condições de vida da população trabalhadora. O corte nos gastos públicos passou a ser considerado fator importante da política econômica a partir da década de 1980, embora o sucesso do governo para conter as despesas tenha sido aquém do necessário para o equilíbrio fiscal. A crise do setor público no Brasil não pode ser analisada sem a devida consideração de sua relação com o setor privado. O endividamento público foi realizado, em grande parte, para dar solvência ao setor privado após a crise dos juros internacionais, no final da década de 1970, e o choque do petróleo. O contexto tornou-se favorável ao lançamento do Plano Cruzado, em 1986, com a queda do preço do petróleo, a desvalorização do dólar norte-americano frente às moedas européias e ao iene, bem como o desempenho da economia com o crescimento do produto industrial. Porém, sem um pacto político forte, o contexto favorável ao Plano Cruzado não se traduziu em estabilidade econômica.

A problemática da dívida externa revela o processo de transferência líquida de capitais dos países periféricos para os centrais. A campanha pela privatização demonstra a pressão do setor privado em assumir áreas estratégicas, que são filões para o investimento (telecomunicações, energia elétrica, planos de saúde e previdência), bem como a incapacidade do Estado para financiar os novos investimentos públicos. Um Estado sugado pelo pagamento de juros da dívida externa e uma sociedade sem um projeto nacional definido e pactuado entre as diferentes classes e setores sociais – este foi o cenário da democratização brasileira.

Com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, o governo agravou sua crise de legitimidade e ressurgiu com maior força a luta pelas eleições diretas na esfera federal. É sempre ilustrativo lembrar como o governo Sarney conduziu as eleições estaduais e para a Assembléia Nacional Constituinte em 1986, usando do plano econômico como um estelionato eleitoral. Manteve-se o congelamento de preços até as eleições, em que o PMDB foi o grande vitorioso. No plano externo, as dificuldades do país eram enormes, levando o governo a declarar moratória em 1987 e agudizando ainda mais sua crise de legitimidade interna e de confiança externa. No debate político interno, o problema da ingovernabilidade passou a ser colocado como resultado da democracia, fazendo surgir em setores da sociedade um saudosismo da ditadura, vista como um período em que havia ordem nas coisas. Assim, a incapacidade do governo em controlar a inflação e efetivar um processo de crescimento econômico com atendimento das demandas so-ciais criou um clima de confusão ideológica dentro da sociedade. O impasse entre legitimidade política e capacidade de favorecer a acumulação se expressou na polêmica entre democracia e economia de mercado.

O governo Sarney adotou durante o período de 1985-89 nada menos do que quatro planos econômicos (Cruzado I e II, Bresser e Verão), no sentido de estabilizar os preços e controlar a inflação, tornando comum a prática de congelamento dos preços e regras de reposição, o que acarretou perdas reais de salário. As dificuldades da política econômica e o descontrole da inflação levaram ao fortalecimento das idéias liberais, que propunham diminuir o Estado e fazer ajuste fiscal e corte de gastos públicos. Privatizar passou a ser a palavra de ordem dos setores conservadores, embalados pelas idéias vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos. Num clima de confusão ideológica, pois no plano internacional o regime socialista já dava sinais de esgotamento, deixando os partidos de esquerda num vazio de projeto alternativo ao capitalismo, promoveu-se uma ampla campanha junto à opinião pública divulgando as virtuosidades do setor privado, a sua eficiência e a presumida ausência de corrupção. Nesse cenário, a máxima da luta política era traduzida pela necessidade de reformar a ordem. As idéias de transformações sociais e de luta de classes pareciam "dinossauros" petrificados. O mundo mudou, precisamos também mudar! O partido trabalhista inglês, após Thatcher, assumiu uma agenda moderada e conservadora. No Brasil, o debate político denunciando as mazelas sociais se defrontava com a ausência de forças capazes de promover alterações estruturais. A regra era ajustar-se à nova ordem mundial e criar mecanismos de transição democrática dentro da normalidade jurídica e social, dentro da ordem. Este foi o contexto do final da década de 1980.

No plano das reformas estruturais, o governo Sarney não promoveu mudanças na questão fundiária. Surgiu um movimento conservador em defesa do latifúndio, a UDR – União Democrática Ruralista, ao mesmo tempo em que também se criou uma organização de luta pela reforma agrária, o MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra, tornando o problema agrário um campo de conflito aberto[143]. Os conflitos evidenciavam as contradições da ordem social no Brasil e a luta pela terra, com a mobilização dos trabalhadores sem terra. A elevação do nível de desemprego e o descontrole da inflação pressionaram o governo a adotar medidas de combate à pobreza. Os programas sociais de caráter compensatório, como a distribuição de leite para crianças em situação de pobreza – o leite do Sarney –, tornaram evidente a ausência de medidas voltadas para a distribuição de rendas e mudanças estruturais na concentração de riquezas.

[143] Sobre o MST existem muitos estudos, entre os quais destacamos Souza (1999).

A expectativa dos segmentos populares com relação à democracia era a melhoria das condições de vida e a diminuição da pobreza. Porém, essa expectativa logo se mostrou frustrada, diante da pouca efetividade das medidas governamentais quanto ao controle da inflação e ao custo de vida. Com a breve estabilidade dos preços conseguida com o Plano Cruzado em 1986, o poder de consumo das camadas populares aumentou, para em seguida ser corroído novamente pela inflação, fazendo surgir movimentos grevistas em todo o país.

A abertura financeira, comercial e produtiva passou a ser colocada como âncora salvadora da economia. O grande capital internacional pressionou o governo para abrir o mercado aos produtos estrangeiros, agravando ainda mais a situação interna, pois a indústria nacional não apresentava competitividade[144] suficiente para enfrentar a concorrência externa. O Estado foi acusado de gigantismo e de beneficiar os setores industriais que não tinham competitividade. Ressurgiu o discurso das vantagens comparativas e, seguindo as teses atribuídas a Delfim Netto, o Brasil deveria voltar-se para sua vocação agrícola[145]. Desta conjuntura complexa, da qual estamos apenas pontuando os fatores que consideramos essenciais, queremos evidenciar o processo de mudanças sobre o papel do Estado no Brasil. Não é possível dissociar a crise do Estado do modelo de crescimento econômico empreendido no país durante o período da ditadura militar e do esgotamento do financiamento externo após o choque dos juros no mercado internacional.

A crise fiscal levou à deterioração dos serviços públicos, fazendo crescer o discurso privatizante e o ataque ao funcionalismo público, visto como causa e conseqüência da crise financeira do Estado. Dentro de uma crise de legitimidade do Estado, convocou-se a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição Federal. Os trabalhos da Constituinte

---

[144] A questão da competitividade da indústria nacional não pode ser analisada de forma simples. Entram, necessariamente, o problema cambial, as taxas de juros internas e o padrão de proteção anteriormente dado para alguns setores da indústria do país. Nem sempre a questão da importação resolve os problemas da competitividade da indústria nacional; muitas vezes colabora para a sua falência, agravando a questão do desemprego no país.

[145] A excessiva proteção dada à indústria nacional levou a um tipo de capitalismo no qual os critérios de competitividade estavam baseados na reserva de mercado. De forma alguma podemos pactuar com o modelo de economia excessivamente fechada que tinha no Estado um suporte para a ineficiência, em que o consumidor era obrigado a comprar produtos de qualidade discutível a preços elevados, controlados por setores que agiam como cartéis. O capitalismo brasileiro é bastante complexo. A abertura da economia, necessária, deveria no entanto obedecer a regras de prioridade e graduações, a fim de proteger a economia nacional e ao mesmo tempo criar um clima de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias.

foram marcados por amplos debates sobre o papel do Estado e a busca de construir um sistema de seguridade social no país (saúde, previdência e assistência social). Cresceu a mobilização popular e o país entrou numa dinâmica muito complexa. Ao colocar os problemas estruturais sob o ponto de vista político-legal, buscando, por meio das alterações constitucionais, mudar a estrutura social do país, não conseguíamos ter o alcance das mudanças já operadas em nível mundial, no qual a onda neoliberal implementava sua agenda de corte dos gastos públicos e debilitamento dos Estados nacionais.

A Constituição Federal de 1988 criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais. Porém, esta "revolução" da normatividade legal ocorreu em meio a uma crise fiscal e política do Estado. A ampliação dos deveres sociais do Estado pela Constituição de 1988 foi declarada como motivo da ingovernabilidade por parte dos setores conservadores que já defendiam um modelo de Estado neoliberal para o país. Haveria excesso de demandas sociais colocadas ao Estado e uma rigidez nos gastos federais com a vinculação de receitas. A impossibilidade de o Estado atender às demandas sociais levaria a um movimento de embates corporativos dentro da esfera política, em que os grupos mais organizados conseguiriam barganhar suas reivindicações. Assim, já ao nascer, a questão dos direitos sociais foi relacionada a privilégios de grupos organizados e causa essencial da ingovernabilidade, do excesso de déficit público e da inflação. Ao se considerar o mercado como única via para o crescimento econômico, favoreceu as idéias monetaristas, propondo a limitação dos gastos sociais do Estado, via reformas constitucionais. Era preciso eliminar o "elefante branco" que dificultava a retomada do crescimento econômico. Assim, o Brasil seguiu sua linha histórica no processo de construção de uma sociedade desigual, expurgando a mobilização popular pela defesa de melhoria das condições sociais de vida da população do cenário das prioridades do Estado.

A complexidade da conjuntura da década de 1980, no Brasil, pode ser avaliada pelo tensionamento entre as forças políticas representadas no Estado e a mobilização da sociedade civil para a aprovação da nova Constituição Federal de 1988. Se, no plano econômico, a inflação, o baixo crescimento econômico e a dívida externa impunham constrangimentos ao Estado, pela primeira vez no Brasil, no plano legal, eram garantidos os direitos sociais e a universalização da cidadania. A Constituição Federal nasceu num contexto histórico muito peculiar, pois, enquanto na Europa e nos Estados Unidos a luta pelo desmantelamento do Estado de Bem-estar Social seguia sua marcha, no Brasil lutávamos por empreender uma mudança no Estado com ênfase na proposta de municipalização, com a descentralização do poder e a criação

de direitos sociais, inclusive com a aprovação da Assistência Social como uma política pública, inserida no conceito de seguridade social.

Com o fim da ditadura, cresceu a ação dos movimentos e partidos de esquerda[146] alegando o papel estratégico do Estado na economia e na prestação dos serviços sociais essenciais. Já os partidos de direita propunham a bandeira privatizante e a abertura econômica, divulgando os poderes do mercado capitalista.

A Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social. No cenário já adubado com as idéias neoliberais, surgiu a figura de Fernando Collor de Mello. A bandeira de caçar marajás e cortar gastos públicos, atacar as empresas estatais, vistas como ineficientes e burocráticas, estava dentro da linha neoliberal. A Constituição Federal de 1988 evidenciou uma luta política no país. Uma vez aprovada e sem regulamentar parte substancial de seus artigos, a Constituição já era alvo das reformas. Assim, a tarefa de Collor e do seu sucessor só poderia ser a revisão da Constituição para promover a reforma do Estado.

O governo Collor de Mello, marcado por escândalos e corrupções, teve, no entanto, um caráter decisivo para o Estado. Ficou evidente que o projeto político do Estado estava centrado na proposta de adequar o país à nova conjuntura mundial. A abertura econômica, pressionada pelos países centrais, não podia mais ser adiada; quanto muito, era possível negociá-la e graduá-la. A opção do governo Collor foi pela abertura comercial irrestrita, que afetou toda a indústria nacional, da têxtil à automobilística, alimentícia e de bens de consumo duráveis. No plano econômico, o combate à inflação era o grande desafio. O Plano Collor teve curta duração e foi ineficiente para resolver este problema.

---

[146] "A nova legislação sobre os partidos, as eleições e a convocação de um congresso constituinte abrem espaços que logo são ocupados por velhos e novos; mais velhos do que novos. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que era o partido dos governos militares, transforma-se em Partido Democrático Social (PDS) e Partido da Frente Liberal (PFL). O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o partido que reunia praticamente todas as oposições à ditadura militar, transforma-se em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Mas alguns setores dessas oposições irão compor outras correntes partidárias. Ressurgem o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Cristão (PDC), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B). Surge o Partido Democrático Trabalhista (PDT) [...] a mais notável expressão política da transição democrática em curso é o Partido dos Trabalhadores (PT)." (Ianni, 1989:112).

Collor assumiu o governo com o discurso da modernidade, da busca pelo equilíbrio social – criou até o termo dos descamisados, mas o que empreendeu foi uma abertura econômica irrestrita e o sucateamento do setor público, com demissões, queda nos salários dos servidores, corrupção e falta de controle da inflação. O Brasil viveu seus dias de terror, com o seqüestro da poupança das pessoas físicas e jurídicas, que foi um golpe para o mercado interno, com muitas falências, criando um clima de pânico na população.

Novamente, na história econômica do Brasil, os fatores ligados ao endividamento externo geram um agravamento da situação social interna, embora isso não isente de responsabilidades os agentes internos, especialmente o governo, pelas decisões tomadas. Conforme as análises de Tavares (1996:100), a desvalorização cambial e o ajuste fiscal foram realizados em 1991 para gerar superávits comerciais, com o objetivo de garantir o pagamento dos juros da dívida externa. Outro fator relevante foi a entrada de capital financeiro de curto prazo, da ordem de US$ 10 bilhões, como capital especulativo atraído pelas altas taxas de juros. O Estado, pela sua própria política econômica, ficou preso aos movimentos especulativos do mercado, já que a emissão de títulos da dívida pública elevou a taxa de juros. Os instrumentos da política monetária do governo (taxas de juros e câmbio) agravaram a crise financeira do Estado, tornando mais difícil o combate da inflação e a retomada do crescimento econômico durante o governo Collor.

> Porém, o mais importante é que a taxa de câmbio junto com a taxa de juros são os preços de referência para o cálculo econômico dos agentes privados. [...] como todas as empresas relevantes operam nos dois mercados, o financeiro e o cambial, e são elas as detentoras da riqueza líquida do país, sua capacidade de pressão sobre o sistema bancário aumenta o prêmio de risco cobrado ao setor público, que se tornou o único devedor líquido importante da economia. (Tavares, 1996:102).

Neste sentido, o Estado tornou-se refém dos agentes privados e do mercado financeiro, que passaram a especular com os títulos da dívida pública. Num ambiente de especulações financeiras, o Estado, sem a força de um pacto social e político interno, ficou impossibilitado de fazer frente às pressões financeiras internas e externas. O serviço da dívida pública, na medida em que exige superávit primário gerado por meio de cortes no investimento público e juros altos para atrair capital externo, é nefasto para a população trabalhadora. Primeiro porque, ao elevar as taxas de juros, torna difícil o crescimento econômico, representando aumento no desemprego, e eleva a dívida pública corrigida em parte pela taxa de juros (Selic), reduzindo a capacidade de investimentos públicos, especialmente na área social.

A política econômica, ao favorecer o setor exportador, na busca de divisas para manter o nível de reservas cambiais, muitas vezes sacrifica a produção para o mercado interno, elevando a taxa de desemprego. O quadro mais perverso é quando o governo não consegue implementar uma política de incentivo às exportações, eleva o déficit da balança comercial devido à abertura das importações e apreciação cambial, e não aumenta a produção voltada para o mercado interno. Esta façanha tornou-se recorrente no Brasil na primeira metade dos anos 1990. É assim que, ao mesmo tempo em que se reduz a capacidade de investimento público, elevam-se os padrões da desigualdade social do país. O setor financeiro passa a ser o grande ganhador neste jogo econômico.

> [...] a política monetária é impotente e o setor público paga uma renda permanente ao setor privado, que alcançou 6% do PIB em 1989 [...] e permitiu que a intermediação financeira, no mesmo ano, aumentasse sua participação na renda nacional em 19%, em comparação aos 8,5% em 1980. (Von Doellinger,1992. In: Tavares, 1996:101).

Collor, ao assumir uma postura agressiva de reforma do Estado, também feriu interesses das grandes empresas instaladas no país. A abertura econômica irrestrita fragilizou o poder de concorrência das empresas instaladas no Brasil, que, devido ao sistema de competitividade espúria, tinham sobrevivido sem adotar as inovações tecnológicas que já estavam difundidas nos países centrais. Collor conseguiu articular uma ampla campanha contra o funcionalismo público, divulgando a inoperância dos serviços públicos. Devemos considerar que o sucateamento do setor público foi decorrente da própria política do governo, que desmantelou a saúde pública, inviabilizando financeiramente as propostas de descentralização do SUS – Sistema Único de Saúde, negligenciou ainda mais a área da educação pública e as universidades federais, além de manter sem investimento a área habitacional. A partir deste conjunto de fatores, o setor público ganhou a antipatia de setores populares. A idéia da eficiência do setor privado, visto por meio da lente míope que desconsidera a história recente do país, foi a bandeira do governo Collor.

Embora dentro do receituário neoliberal, Collor conseguiu ferir interesses do grande capital instalado no país. Com a dimensão que tomaram as denúncias de corrupção e com setores em indisposição com a política do governo, o Brasil viveu o momento da busca de ética na política, com a destituição de Collor do governo. O movimento popular, que aderiu à campanha divulgada pela grande mídia, colocou em questão o comportamento ético do governo, frente às decepções que a população estava enfrentando com o processo democrático. O debate acerca do governo Collor ainda di-

vide opiniões dentro do Brasil. Não é consenso que seu governo tenha sido neoliberal; existe a tese de que foi um governo conservador e não neoliberal.

> O neoliberalismo é profundamente pessimista e individualista acerca das possibilidades de cooperação social e ação coletiva [...] O mercado é perfeitamente auto-regulável conforme as expectativas dos agentes econômicos. Além do mais, o verdadeiro neoliberal condena a política social porque o auxílio aos pobres inibe o trabalho e a iniciativa individual [...] Esse principio assegura que a tentativa de melhorar a distribuição de renda e atingir maior igualdade social é perversa na medida em que os efeitos reais são opostos a seus objetivos.[...] De acordo com esse conceito de neoliberalismo, Collor claramente não era um neoliberal, como não é a maioria dos políticos latino-americanos. [...] O fato de um líder político adotar políticas de ajustamento fiscal e reformas orientadas para o mercado não significa que seja um neoliberal. (Bresser Pereira, 1996:189).

A crise do Estado era vista pela falta de controle da inflação, e as tentativas dos planos econômicos oscilavam com medidas ortodoxas e heterodoxas. Assim, segundo Bresser Pereira, Collor não era neoliberal, mas tinha que propor reformas para resguardar a capacidade fiscal do Estado e a governabilidade. O problema do Estado passou a ser colocado como uma questão administrativa, técnica, e não como opções políticas e direção social. Buscou-se esvaziar o conteúdo político do tema da reforma do Estado, apresentando-o como medida necessária em si mesma, de caráter administrativo, da governabilidade.

Os setores de esquerda foram unânimes em declarar o viés neoliberal de Collor, mas a questão maior não estava em catalogá-lo como neoliberal ou não, e sim em avaliar quais as possibilidades reais de o governo realizar o controle da inflação e retomar o crescimento econômico. Esta questão só foi conseguida depois do governo Collor. No governo Itamar Franco, o Brasil conseguiu o controle da inflação e iniciou um processo de crescimento econômico lento, porém contínuo. Contrariando as decisões de Collor quanto à demissão de funcionários públicos federais, Itamar promoveu a recontratação dos mesmos, oscilando num governo que tentava impor reformas e abertura econômica ao mesmo tempo em que buscava a conciliação interna. Itamar teve um governo de alianças, no qual a tese da governabilidade foi coloca novamente em discussão.

O grande mérito do governo Itamar Franco foi conseguir a estabilidade monetária com o controle da inflação, por meio da implantação do Plano Real. O então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, implementou, com base na teoria da inflação inercial, um projeto de estabilização da

economia. A base para este projeto de estabilidade monetária foi dada pela criação, em 1993, do Fundo Social de Emergência, alocando na esfera federal o poder de decisão sobre parte dos recursos que deveriam ser transferidos aos estado e municípios ou que estavam vinculados a fundos específicos, criando rigidez nos gastos federais. A alocação de recursos na esfera federal favoreceu as contas públicas, possibilitando dar uma paridade cambial à nova moeda, o real, equivalente ao dólar, com bandas de ajustes, criando as condições para o controle da inflação. Na política externa, o governo Itamar Franco agilizou as negociações do Mercosul e, dada a estabilidade econômica conseguida após o Plano Real, o país passou a ter uma taxa de crescimento econômico positiva.

Como previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a reforma constitucional estava na ordem do dia. Centralizou-se a discussão na reforma da Previdência Social e na reforma administrativa, no corte dos gastos do governo e no novo modelo de Estado, menor e mais eficiente. O imperativo da reforma constitucional, especialmente como condição para manter a estabilidade monetária, passou a ser o tema central do governo. O medo da volta da inflação foi o cimento político usado pelo governo para colocar como prioridade os temas da reforma do Estado.

Na discussão do modelo do Estado acusou-se a burocracia como a causa da morosidade e da ineficiência do governo. A tese de um Estado mais ágil e eficiente passou a tomar parte importante das discussões políticas e acadêmicas, fazendo surgir o debate sobre a administração gerencial, apresentada como uma superação da burocracia. A Constituição de 1988, ao garantir a estabilidade do funcionário público, isonomia salarial, exigência de concurso público para contratação e sistema de compras por meio de licitações, passou a ser analisada como uma moldura burocrática que dificultava a agilidade do setor público.

Quanto ao mercado de trabalho privado, exigia-se a flexibilização para contratação de trabalhadores, alegando-se o alto custo dos encargos sociais para as empresas, criados pela Constituição Federal de 1988. A discussão de que a flexibilidade é a marca desta "nova" etapa da modernidade capitalista deu destaque aos programas de reengenharia da produção e busca de qualidade total, vistos no Brasil como redução de custos, terceirização e informalização do trabalho.

A regulamentação da assistência social, em 1993, por meio da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, mostrou que a mobilização da sociedade civil exigia a efetivação dos direitos sociais conquistados na Carta Magna de 1988, levando à discussão sobre a capacidade financeira do Estado em atender ao conjunto das demandas sociais criadas pela Constituição. A tese de

um Estado menor, mais ágil e menos oneroso para o conjunto da sociedade, isto é, para o setor privado, colocava em questão a capacidade do Estado em ser um agente efetivo no processo de reversão do grave quadro social do país. A tese de que o mercado é mais eficiente passou a dominar espaços importantes da opinião pública, evidenciados pela grande mídia. A questão da solidariedade como um apelo moral faz surgir iniciativas da sociedade civil de apoio para a população em situação de pobreza. A moralização da questão social despolitizou o debate sobre a economia, transformada em decisão técnica. Foi nesse clima político e intelectual que ocorreu a eleição de Fernando Henrique Cardoso, com a proposta central de manter a estabilidade monetária no país e promover a reforma do Estado via reforma constitucional.

No capítulo seguinte analisamos a reforma do Estado no Brasil, efetivada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A análise busca articular a reforma do Estado à política econômica, marcada pela adoção de medidas que restringem o crescimento econômico e não possibilitam distribuição de rendas, a fim de manter a qualquer preço a estabilidade monetária e o pagamento dos juros da dívida externa. O Brasil convive com um Estado de Direito, com regras democráticas para a eleição dos representantes políticos, com o funcionamento legal das instituições em meio a um agravamento dos conflitos sociais e cronificação da pobreza. Pensar no pacto social capaz de dar estabilidade para a sociedade exige rever a relação entre democracia e igualdade social. A democracia não pode ser reduzida a regras formais para alternância de grupos no poder ou como método para a tomada de decisões; deve-se aprofundar o sentido da democracia com a discussão sobre a igualdade social. O Estado deve ser capaz de servir aos interesses coletivos, sob pena de perder sua legitimidade.

Capítulo 5

A reforma do Estado no Brasil na década de 1990

> Assim como não se julga um indivíduo pela idéia que ele faz de si próprio, não se poderá julgar uma tal época de transformação pela mesma consciência de si; é preciso, pelo contrário, explicar esta consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção.
>
> (Marx, [1857]1983)

Neste capítulo analisamos o contexto que favoreceu a ascensão da proposta liberal de reforma do Estado em vários países. Porém, o nosso objetivo é discutir como se colocou a reforma do Estado no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a hegemonia das idéias liberais que podem ser identificadas nas propostas de reformas constitucionais do governo Lula (2003-06), especialmente na condução da política econômica do país. A análise da reforma do Estado no Brasil exige que se considerem os fatores internos e externos que estão presentes nesta complexa conjuntura histórica. A globalização econômica desafia o poder dos Estados nacionais e faz emergir um conjunto de questões a respeito do papel do Estado na regulação da economia.

A reforma liberal do Estado

A reforma do Estado não é um fenômeno isolado, mas decorre de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente no comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países, como um elemento da organização de um novo padrão de produção capitalista. Ela expressa uma composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-estar Social.

Os conflitos entre capital e trabalho, com as lutas de classes, ainda estão na base da organização social capitalista, sendo necessário considerá-los para poder compreender as mudanças societárias em curso nesta conjuntura histórica. As relações entre os diferentes países e a ação das empresas multinacionais num ambiente de concorrência exponenciada pressionaram os diferentes Estados a mudar sua forma de atuação na regulação social. Com as idéias liberais se buscaram mudanças na legislação trabalhista e previdenciária a fim de reduzir custos com a força de trabalho, bem como ampliar a liberdade de ação do capital, especialmente do setor financeiro.

Não é coincidência que os processos liberalizantes, iniciados na Inglaterra e nos Estados Unidos, tenham sido incorporados na agenda das reformas do Estado em muitos países. Existe uma lógica dentro deste processo histórico, que é a do grande capital mudando as regras da regulação do Estado na sociedade, para manter a sua taxa de lucratividade. Dada a complexidade do mundo moderno, não é fácil compreender a articulação que ocorre entre os diferentes processos de mudança na sociedade capitalista, sendo necessário recorrer a uma análise que considere a historicidade dos fenômenos sociais.

O tema da reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980. Os países que iniciaram as reformas liberais foram Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e vários outros países europeus[147], como Alemanha e Itália. Na América Latina, Chile, México e Argentina foram os países que iniciaram as experiências de reforma do Estado, ainda na década de 1980.

Longe de ser um processo isento de contradições, a reforma do Estado pode ser analisada a partir da luta deflagrada pelo capital internacional no sentido de ampliar seu poder de mercado e manter a lucratividade dos investimentos. A ofensiva contra os salários foi uma das estratégias utilizadas para evitar a queda da taxa de lucros, o que se fez por meio de mudanças na legislação trabalhista, inovações na gestão da força de trabalho e na organização das estruturas de produção, com tercerizações e deslocamento de plantas produtivas, pressionando a estrutura sindical. Objetivando ampliar o poder de mercado das grandes empresas, os governos dos países centrais pressionam os países periféricos para que abram seus mercados e reduzam os impostos sobre o capital.

---

[147] Depois da queda do Muro de Berlim, o leste europeu passou a implementar reformas voltadas para o mercado, o que gerou um processo de alteração do papel do Estado naquelas sociedades que tinham vivido a experiência do socialismo.

A agenda reformista elencou como temas centrais o corte nos gastos com os benefícios sociais, programas de privatizações, políticas voltadas para dar maior liberdade ao capital e desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhista e previdenciária. A globalização foi colocada como fato irreversível, que exigia uma nova agenda para os Estados nacionais. Inserir-se na ordem global foi o desafio colocado pela ideologia neoliberal, a partir da década de 1980, aos Estados nacionais.

A reforma do Estado, estimulada pela ação do Banco Mundial e do FMI, propõe como condição para o crescimento econômico e inserção na ordem mundial ajustes fiscais e estabilidade interna da moeda, o que torna necessário o controle dos gastos públicos e a geração de superávit primário nos países periféricos, para saldar juros da dívida externa. A reforma do Estado expressa um conjunto de medidas exigidas a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países, num contexto de baixo crescimento da economia mundial.

A integração dos países em blocos supranacionais, como uma estratégia de concorrência capitalista, exigiu mudança na forma de atuação dos Estados nacionais. A potencialidade dos blocos regionais foi aclamada como o caminho para superar os entraves ao desenvolvimento econômico dos diferentes países. Longe de resolver os problemas da concorrência capitalista, a organização dos blocos supranacionais é uma expressão direta desta concorrência mais acirrada no mundo globalizado[148]. Os países integrantes dos blocos econômicos esperam obter maior poder no comércio internacional.

O comércio internacional nunca foi livre, mesmo com a atuação do GATT[149], um tratado que buscou eliminar barreiras tarifárias e não-tarifárias. O fato é que os países mantêm políticas protecionistas no comércio

---

[148] Com a passagem do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) para a Organização Mundial do Comércio (OMC), foram retirados muitos poderes dos Estados nacionais. Cada um está se defendendo como pode, e a formação de blocos é uma das defesas necessárias." (Furtado, 1998:23)

[149] O GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio – foi criado em 1947. "O GATT é um tratado preocupado quase exclusivamente com a administração do comércio a partir do interesse das grandes nações mercantis. Somente depois que as Nações Unidas, pressionadas pelos países em desenvolvimento, conseguiram criar uma Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, a UNCTAD, sob a liderança de um dos mais criativos e certamente o mais influente economista latino-americano do pós-guerra, Raul Prebisch, é que o GATT incorporou, relutantemente, a parte IV, intitulada Comércio e Desenvolvimento. Esta, no entanto, nunca alterou de forma substancial o caráter do GATT." (Gonçalves, 1998:58)

internacional. Os princípios que orientaram a ação do GATT eram os da não-discriminação e do benefício mútuo no comércio internacional. Com a pressão que os Estados Unidos exerceram sobre o GATT, estes princípios revelaram-se como uma agenda dos países desenvolvidos, pois resultaram na liberação do comércio para os produtos manufaturados, mantendo-se as barreiras não-tarifárias para produtos agrícolas, têxteis e aço dos países em desenvolvimento[150].

Em 1994, com a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio), como um desdobramento do GATT, ao final da Rodada do Uruguai, as normas do comércio internacional passaram a ser aplicadas integralmente a todos os países membros desta organização. Conforme análise de Gonçalves (1998:61), a ação da OMC implica uma regulação das políticas domésticas dos governos nacionais que tenham efeitos sobre o comércio internacional. Este é um fato que diminui o poder de autonomia dos Estados integrante da OMC, já que devem aceitar as regras internacionais para o comércio[151].

> Por um lado, países de desenvolvimento médio, como o Brasil, querem ter a proteção do direito internacional contra o poder arbitrário para definir as regras do jogo internacional exercido unilateralmente, nos últimos anos, pelos Estados Unidos. Mas, por outro lado, a inclusão de políticas nacionais na agenda internacional de comércio não só significa a redução da capacidade do Estado brasileiro para ajustar suas políticas às necessidades do desenvolvimento econômico e social, mas também a aceitação de padrões, procedimentos e legislações de países mais avançados, nas áreas acordadas internacionalmente. O pior cenário será aquele no qual os países com maior poder não respeitem o cerceamento às suas leis por instituições multilaterais, mas utilizem o seu poder para que outros países cumpram os acordos internacionais. (Viviane Dias, 1996, apud Gonçalves, 1998:65).

---

[150] A Lei Comercial de 1974 autorizou o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, com base na seção 301, a impor restrições aos exportadores para o mercado norte-americano. Conforme a análise de Brenner (2003).

[151] Conforme reportagem de 16/12/99 – revista América Economia, p. 54, a China conseguiu um acordo com os Estados Unidos para ingressar na OMC. Este fato está sendo analisado como oportunidade para expandir as exportações dos países produtores de alimentos para a China, que tem um dos mercados mais fechados do mundo. "A maior oportunidade será para os grandes exportadores agropecuários, especialmente Argentina e Brasil. [...] Mas a abertura não é uma estrada de mão única. Em produtos como sapatos e têxteis, a entrada da China na OMC também significa que teremos uma maior concorrência em nossos mercados, diz Gerardo Noto, chefe de projetos do programa Ásia-Pacífico do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)."

A integração econômica leva à redefinição de normas internas do Estado inserido no bloco regional. A liberação das fronteiras, a circulação de mercadorias e fatores, a harmonização da legislação trabalhista e previdenciária e política monetária comum são alguns pontos que foram colocados pela criação dos blocos supranacionais, com muitas medidas já adotadas na zona do euro.

O Mercosul não estabeleceu uma integração profunda entre os diferentes países que compõem o bloco. A rivalidade comercial entre o Brasil e a Argentina ainda acarreta dificuldades para o estabelecimento de metas comuns para a região do Cone Sul. Embora possa ser analisado como uma integração superficial, o Mercosul expandiu o comércio regional. Um desafio para o Mercosul é a atração dos investimentos externos, feitos a partir das empresas multinacionais, e a baixa complementaridade comercial entre os parceiros, pois eles disputam mercado de produtos similares.

> O grande desafio do Mercosul é, portanto, conseguir ultrapassar os limites estreitos da integração comercial, coordenando as estratégias de desenvolvimento dos países da região e articulando o processo informal de integração ao processo formal. A construção dessa nova área econômica comum passa pela discussão das estratégias para que a região seja fortemente articulada por seu comércio regional, mas também firme-se como pólo de atração de investimento e base produtiva para exportação de bens e serviços para a economia mundial. (Gonçalves, 1998:96).

A integração regional não resolveu a tensão interna na disputa pelos investimentos no Brasil. Ainda é um desafio a integração das diferentes regiões do país para se beneficiarem das vantagens do bloco regional. O perigo da fragmentação interna, da luta entre as unidades federadas, não foi resolvido com o processo de integração econômica supranacional. No Brasil, durante a década de 1990, houve um processo crescente de guerra fiscal, buscando atrair investimentos externos por meio da oferta de incentivos fiscais entre os diferentes estados da federação. O benefício aos estados mais próximos das fronteiras do Mercosul também pode recriar o desequilíbrio regional interno.[152]

---

[152] A guerra fiscal também ficou evidente entre os diferentes países, que buscavam atrair os investimentos externos, como nos coloca Hans-Peter Martin, citando o caso dos Estados Unidos, Bélgica, Irlanda do Norte, etc. "[...] a competição internacional pelo ingresso de investimentos estabeleceu, nas últimas décadas, a conhecida guerra fiscal entre governos nacionais, que reduzem impostos para níveis baixos, levando em conta até mesmo a ineficiência de seus fiscais". (Martin, 1998:278).

São complexos os impasses do Estado no Brasil. Por um lado existem as pressões externas, novas formas de relações internacionais que redefinem o padrão de regulação sobre a economia nacional e promovem reformas liberalizantes; por outro, as pressões internas para a criação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, a necessidade de crescimento econômico com a geração de empregos e a redução da pobreza.

No debate contemporâneo podemos identificar duas posições que se tornaram difundidas na análise sobre a desarticulação dos Estados nacionais: uma delas é a que constata a criação dos blocos supranacionais como forma de organização dos Estados numa sociedade globalizada[153]. Outra é a análise sobre a fragmentação interna dos Estados nacionais, por meio da potencialização dos Estados-regiões, defendidos por Ohmae (1996). Cada região teria autonomia para fazer sua inserção na economia global, sem depender do governo, fosse central ou federal.

> Os Estados-regiões eficazes são inclusivos e sua dimensão torna a inclusão mais fácil. Eles acolhem quem estiver disposto a dar sua contribuição. E qualquer contribuição, estrangeira ou interna que aumente o bem comum é bem-vinda. Eles precisam da ajuda de todos para o sucesso econômico. Infelizmente, porém, os registros históricos mostram que há regiões, bem como nações, que ignoraram seus interesses econômicos compartilhados e sucumbiram às paixões da etnia, da religião, da raça ou da tribo. (Ohmae, 1996:116).

O perigo da desarticulação interna do Estado-nação foi alertado, no Brasil, entre outros, por Celso Furtado (1992). As desigualdades regionais no Brasil ainda são grandes, o perigo da desarticulação do ideário nacional pode ocorrer caso o governo federal não crie uma política de desenvolvimento que potencialize as regiões menos dinâmicas do país. Existem movimentos, ainda minoritários, que colocam teses separatistas no país. Porém também tem sido evidente a luta entre as unidades da federação por um processo de interiorização do setor industrial, como mostram as experiências do Ceará e do Paraná, e mesmo a guerra fiscal entre Bahia e São Paulo, para sediar uma montadora de veículos[154].

---

[153] Nesta posição podemos incluir a análise de Chesnais (1996) sobre a formação da tríade entre Estados Unidos, Japão e Europa.

[154] Conforme Celso Furtado (1998:23): "Os estados estão dando um dinheirão para instalar essas empresas, mas não têm dinheiro para criar emprego e investir em gente. Essas políticas me deixam perplexo. Há algo errado em um país que subsidia a instalação de tantas montadoras de automóveis".

No Brasil, o desenvolvimento econômico sempre foi muito desigual entre as diferentes unidades da federação. A guerra fiscal entre os estados da federação revela uma tentativa de alterar a concentração dos investimentos, especialmente da indústria, nas regiões tradicionalmente mais dinâmicas do país. Todavia, o incentivo fiscal não é o único fator[155] a ser considerado na alocação do investimento. Assim, ainda persiste a concentração do desenvolvimento econômico nas regiões mais dinâmicas, conforme dados sobre a participação regional no PIB.

> Podemos observar que o crescimento do PIB foi mais acentuado e contínuo principalmente na região Sudeste, passando de 58,19% em 1985 para 62,60% em 1995. Enquanto a região Sul apresenta uma regressão na participação do PIB, de 17,69% em 1985 para 15,72% em 1995. Neste processo podemos destacar o crescimento das UF de Minas Gerais, de 9,67% para 13,12%, e São Paulo, de 34,07% para 35,83%. Desta maneira não se pode afirmar, a princípio, a existência de um processo significativo de desconcentração industrial. (Oliveira, Luiz G. 1999:116).

A implementação de um processo de desenvolvimento nacional tornou-se mais complexo e contraditório, o que representa novos desafios para a atuação do governo federal. O governo Fernando Henrique Cardoso acusou a descentralização fiscal, prevista na Constituição Federal de 1988, de ser um entrave à ação do governo. Assim, a criação do Fundo Social de Emergência (1993) foi uma medida para concentrar os recursos fiscais, permitindo maior poder de decisão ao governo federal. Esse procedimento desvinculou os gastos do governo, conforme previsto na Constituição Federal, sendo reeditado por medida provisória, passando a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação de Receitas da União[156] (DRU). No governo Lula a discussão sobre o orçamento de 2004 colocou a proposta de tornar permanente esse mecanismo de desvinculação de gastos para a União, além de estendê-lo para os governos dos estados e municípios, o que acarretaria diminuição dos gastos na área social, como educação e saúde, permitindo manter as metas de superávit primário.

---

[155] Conforme estudo realizado pela CNI/Cepal, citado por Oliveira, L. G. (1999:119), as razões da instalação de plantas produtivas em outras unidades da federação consideram: benefícios fiscais, proximidade do mercado, custo da mão-de-obra, vantagens locacionais específicas, sindicalismo atuante na região e saturação espacial. O benefício fiscal pode servir como critério de desempate para a decisão sobre a localização do investimento, mas não como o critério mais importante.

[156] Conforme Emenda Constitucional nº 27/2000.

Devido a resistências dos setores sociais, especialmente da área da saúde, a proposta de extensão da desvinculação de receitas para estados e municípios foi deixada para ser discutida na reforma tributária, sendo mantida apenas na União.

A questão tributária, em debate no Brasil, expressa os conflitos entre as diferentes regiões do país, a rivalidade entre as regiões mais ricas e as mais pobres. A discussão sobre a cobrança do ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, se na origem ou destino da produção, expôs a rivalidade entre as regiões mais desenvolvidas e as estagnadas. A proposta de manutenção, como imposto permanente, da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, instituída em 1996 com taxa de 0,20% e que em 2005 estava em 0,38%, reforça a superposição dos tributos, com impactos regressivos. A tentativa de não repartir o "bolo" da arrecadação fiscal pode levar as regiões mais ricas a não concordarem com uma tributação redistributivista, feita em favor do pacto federativo. As regiões mais pobres pressionam a União para obter subsídios e transferências fiscais, alegando dificuldades para implementar um processo de desenvolvimento regional. Esse é um impasse do pacto federativo no Brasil: criar um sistema tributário a partir do princípio da eqüidade, sem ferir a questão da eficiência e da descentralização, colocada pela Constituição Federal de 1988, que seja capaz de reverter as grandes desigualdades sociais e regionais. É preciso considerar que a arrecadação de tributos no país pesa sobre a produção e o consumo, com efeitos regressivos, e ela tem crescido, já chegando próximo de 40% do PIB.

O Estado na América Latina, após a crise da dívida externa, ficou sem condições de ser o financiador de um novo ciclo de crescimento econômico. Assim, a preocupação em atrair capital externo para financiar o crescimento econômico torna imperativo a avaliação de risco do país. Um fator importante é que a necessidade de atrair investimentos externos fez com que fosse revogada a proteção para as indústrias nacionais, eliminando as diferenças entre indústria nacional e estrangeira da legislação de diferentes países, tal como foi implementada no Brasil. Porém, o protecionismo ainda é forte nos países ricos, especialmente no que se refere à importação de produtos agrícolas dos países periféricos. Houve desindustrialização em vários países da América Latina durante a década de 1980, especialmente no Chile e na Argentina. No Brasil, o processo de abertura econômica foi marcante na década de 1990, junto com a política de câmbio sobrevalorizado, início do Plano Real, e favoreceu uma desindustrialização velada, fomentada pelas importações. A perda de competitividade de alguns setores

econômicos decorreu diretamente de medidas de política econômica[157]do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), especialmente devido ao longo período de taxa de câmbio apreciada, e da falta de uma política de incentivos para exportação do país. "[...] o sistema tributário brasileiro ainda onera as exportações e, sobretudo, discrimina o produtor nacional na concorrência com o estrangeiro no mercado doméstico". (Batista, 1999:127).

A globalização não mudou de forma igual as regras dos Estados nacionais. Os Estados periféricos foram pressionados a abrir seus mercados ao capital externo, desregulamentar suas economias e favorecer a remessa de lucros para as matrizes[158]. A conta de serviços das transações correntes torna-se cronicamente negativa, mesmo quando há esforço de exportação com superávit comercial. A internacionalização do capital não anulou a importância da referência nacional para a aplicação do capital em investimentos diretos. Concordamos com a análise de Machado (1998:11): "Os capitais continuam a se valorizar muito mais no plano nacional do que no internacional, e quando se internacionalizam, o fazem de forma bastante concentrada". Os dados fornecidos pela Unctad (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) confirmam a análise acima, pois em 1997 apenas 18,3% do dinheiro investido nos países em desenvolvimento foram destinados a novos projetos. "Três de cada quatro dólares investidos nos países em desenvolvimento são para financiar fusões e aquisições – comprar empresas que já produzem e exportam –, em vez de iniciar novos projetos e criar empregos".[159]

Com a liberalização da economia, o capital especulativo vem para os países em desenvolvimento atraídos pelas altas taxas de juros, prejudica as economias endividadas e aumenta a dívida interna. Ao primeiro sinal de risco, esse capital sai e gera maior insegurança na economia, sem ter criado novos projetos de investimento e gerado empregos. Neste sentido, a ação dos governos que favorecem a entrada de capital de curto prazo é nociva aos interesses nacionais. Criar limites para o capital especulativo nos países em desenvolvimento pressupõe um Estado com poder de regulamentar a economia, e não apenas uma política liberalizante e irresponsável que fragiliza o país.

---

[157] Ver, a respeito, as discussões feitas por Delfim Netto no livro *Crônica do debate interditado* (1998).

[158] Somente para ilustrar, a reportagem da revista América Economia, de 16/12/1999, p. 22, mostra que os rendimentos das empresas transnacionais não são iguais para a matriz e para os acionistas minoritários. A Espanha recolheu os maiores frutos da valorização das ações da Telefônica, que, no entanto, estão em baixa na América Latina.

[159] Reportagem apresentada na revista *América Economia*, 16/12/99, p. 18.

Os Estados endividados passaram a depender do mercado financeiro, o que lhes retirou a autonomia na formulação da política econômica. A internacionalização da economia afetou o poder dos governos nacionais, inclusive na questão fiscal. Cobrar impostos num mundo globalizado e com mobilidade de capital é uma tarefa difícil[160]. A base fiscal dos Estados nacionais foi afetada pela dificuldade de se ampliar a arrecadação de impostos, especialmente sobre as empresas multinacionais, num ambiente de dificuldade de crescimento econômico, redução de postos de trabalho, concorrência acirrada e mobilidade do capital. A necessidade de criar postos de trabalho faz com que o capital tenha um poder de barganha muito grande sobre o governo, com um apelo ideológico repassado para a sociedade. A carga tributária tornou-se fortemente regressiva, penalizando os consumidores[161] e empresas de pequeno e médio porte, que têm menor capacidade de organização e pressão política sobre o governo.

A crise fiscal levou à deterioração da capacidade de investimento do Estado na América Latina, dificultando o crescimento econômico. Assim, cresceu o poder do capital financeiro, bem como a necessidade de medidas de ajuste para a contenção do déficit orçamentário. Logo, as reformas do Estado foram concebidas como tarefas pragmáticas a serem empreendidas com a finalidade de dar dinamismo ao país para a sua inserção na economia global. Os papéis e funções do Estado precisavam ser redefinidos. O Estado estava em crise, e a reforma era a solução a ser implementada, um remédio amargo ministrado a um paciente terminal.

Conforme colocou Przeworski (1994), muitas medidas visando implementar reformas voltadas para a liberdade dos mercados podem surtir efeitos impopulares, colocando em risco as frágeis democracias da América Latina. "Em certos casos, mobilizam-se ideologias igualitárias de fortes tendências populistas e nacionalistas contra a democracia e as reformas" (1994:190). O autor chama a atenção para o período de transição entre regimes autoritários, centralizados, e a implementação das reformas voltadas para o mercado, onde pode ocorrer a queda no nível de qualidade de vida da população, desemprego e inflação. Isto coloca, segundo Przeworski, o perigo de se abandonar a democracia ou as reformas. Se as reformas

---

[160] Ver o texto: A quem pertence o Estado? In: Martin (1998).

[161] Conforme Przerworski (1994:195): "O Estado está tão falido em vários países da América Latina que sua única maneira de sobreviver no cotidiano é tomar dinheiro emprestado dos presumíveis contribuintes". O fato é que o Estado sustenta a dívida pública tomando dinheiro no mercado financeiro, o que leva a uma constante elevação das taxas de juros e a um ciclo de endividamento.

podem ser impopulares, criando risco para a manutenção da democracia na América Latina, uma outra questão também deve ser analisada com atenção: a legitimidade do pacto democrático num contexto de grande desigualdade social. Já existe um consenso de que o mercado é eficiente para alocar recursos, dinamizar a produção, mas incapaz de criar uma sociedade mais igualitária. Para criar padrões de igualdade social é necessária a ação reguladora do Estado. Nem tudo se resolve via mercado. É preciso discutir padrões éticos e socialmente aceitáveis para a convivência humana. Não se pode transformar o conceito de cidadão em consumidor, não podemos confundir interesse público com produção de mercadoria, nem tudo pode ser bem de mercado numa sociedade que se afirma como democrática.

É preciso particularizar a análise da reforma do Estado retendo as especificidades do Brasil sem desconsiderar as determinações gerais impostas pela atual conjuntura histórica. É na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil. O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, com a aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A crise foi dada como fato consumado, atribuída, conforme o discurso oficial, à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico. Tirar os excessos, esta foi a força motriz da reforma, que teve seu início no governo Collor de Mello, estendendo-se por toda década de 1990. A reforma foi associada à crise fiscal, pois, sem condição de tornar positiva a poupança pública, o Estado perdeu a capacidade de investimento e de promover o processo de desenvolvimento econômico. A análise do governo Fernando Henrique Cardoso identificou a crise fiscal como sendo da administração pública, propondo então uma administração gerencial. Assim, a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo Fernando Henrique Cardoso, em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada do conteúdo político a ela inerente e desvinculada da política econômica.

No Brasil, um ponto central para que as forças sociais não tenham conseguido articular uma forte contestação à reforma do Estado decorreu da falta de um amplo debate com a sociedade. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso muitas decisões foram tomadas por meio de medidas provisórias, num estilo autoritário e centralizador, fazendo o Congresso nacional submeter-se ao Poder Executivo. A reforma do

Estado foi apresentada com a ajuda da grande mídia, que colocou como imprescindíveis as reformas constitucionais para garantir o processo de estabilidade monetária e o controle do processo inflacionário. O medo da inflação e da ingovernabilidade do Estado foi fomentado pelo discurso ideológico, para que a sociedade aceitasse, sem debate, a reforma do Estado, operacionalizada por meio das reformas constitucionais.

A reforma empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso criou um outro tipo de regulação do Estado na sociedade, ampliando o poder do mercado. A reforma constitucional foi o meio técnico, legal, de se construir este outro tipo de Estado. Como colocou Tendrih (1991:85): "[...] a questão da presença do Estado na economia, ao contrário do que muitos querem fazer parecer, não é uma questão resolvida em nenhum lugar do mundo, e é continuamente alvo de debates entre economistas, cientistas sociais e filósofos".

A reforma democrática do Estado no Brasil, construída por meio da elaboração da Constituição Federal de 1988, foi questionada pela reforma liberal da década de 1990. Na década de 1980 houve um avanço das forças democráticas no país e a construção das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais. Esta reforma, no entanto, já nasceu num contexto de contra-reformas liberais, que, em sintonia com o que estava ocorrendo na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade.

A crise do Estado, conforme Oliveira (1999:69), pode ser analisada no Brasil sob dois ângulos. Primeiro, do ponto de vista da mobilização da sociedade civil na luta contra o Estado ditador instalado em 1964 e que perdurou por mais duas décadas. Houve o esgotamento deste modelo de relação entre o Estado e a sociedade, que resultou na democratização do país. De outro ângulo, a crise foi colocada pelo bloco dominante como uma crise da capacidade de sustentação financeira do Estado, exigindo a redução dos gastos sociais.

> Na agonia da ditadura, já ingressando nesse terreno movediço chamado globalização, o Estado das classes dominantes havia sido liquidado financeiramente, até a última gota, para defender a riqueza produzida e apropriada privadamente. A liquidação financeira se fez sob a forma da dívida interna, pública, cujo serviço na verdade sustentava a lucratividade das empresas. Durante toda a década de 80, foram basicamente os lucros não operacionais que sustentaram a lucratividade das grandes empresas no Brasil, todas sem exceção, incluindo as multinacionais;

> esses lucros não operacionais, financeiros, decorriam das aplicações nos títulos de dívida pública. (Oliveira, 1999:71).

O ponto de ataque do bloco dominante[162], dada a crise financeira do Estado, foi a elevação dos gastos imputados ao governo pela Constituição Federal de 1988, devido à criação de direitos sociais, e a rigidez na alocação dos recursos orçamentários com vinculação prevista constitucionalmente. A crise do Estado, para o bloco dominante, seria desatada pelo corte nos gastos públicos, controle da inflação, abertura econômica e um amplo programa de privatização de empresas lucrativas que estavam sob o comando do Estado. Tais medidas seriam fundamentais para a recuperação do equilíbrio e para o ajuste das contas públicas, condição para a retomada do crescimento econômico. Assim, o ideário da reforma do Estado foi colocado no Brasil a partir da experiência inglesa, no que ela tinha de perverso: o processo de privatização implementado pelo governo Thatcher, o corte nos investimentos visando ajuste fiscal, com efeitos negativos para a população que depende dos serviços públicos, e a contenção dos salários reais, com efeito concentrador de rendas e da riqueza.

A reforma do Estado foi divulgada como condição para o ingresso do país na "modernidade globalizada". A análise de Tendrih é esclarecedora sobre os limites da modernidade no Brasil dos anos 1990.

> Nesse sentido, a proposta de modernização esboçada atualmente, seguindo um figurino liberal e conservador, deixa de fora as questões essenciais, ainda que se mencione aqui ou ali a necessidade de melhorar os níveis de educação da população, por exemplo. Como educar crianças que não comem, não têm casa e cujos pais, quando empregados, ganham, digamos, entre 50 e 100 dólares por mês? (Tendrih, 1991:90).

A reforma do Estado não foi colocada como um ponto necessário para uma reforma social, ou um ajuste no padrão perverso de desigualdades sociais do país, mas como um elemento de ampliação da lógica da economia de mercado para o conjunto da sociedade. A lógica da "eficiência" extrapolou os limites da economia para ingressar nos domínios da política e da administração pública. Não é possível negar que o Estado, no Brasil, tem problemas financeiros e de gerenciamento. Porém, não podemos

---

[162] O bloco dominante aqui refere-se aos partidos conservadores, PFL e PL, bem como ao próprio PSDB, que encamparam as bandeiras do grande capital externo e interno. Aceitaram as recomendações do FMI sem a preocupação com conseqüências sociais do ajuste proposto ao país. O bloco dominante é integrado ainda pelos interessados na ampliação do mercado, setores do grande capital interno e externo.

concordar com a aparência técnica, despolitizada, da reforma, que reduz a discussão sobre o Estado à esfera puramente pragmática e gerencial. É preciso discutir os fundamentos sociopolíticos que orientaram a reforma do Estado no Brasil.

O Plano Diretor da Reforma do Estado[163]

O documento aprovado pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso[164], "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", defende como tese central a "crise do Estado", associando-a aos modelos de desenvolvimento adotados pelos governos passados[165]. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado colocou que o Estado deve estar fora do setor produtivo e usou do argumento de excesso do Estado na esfera produtiva para justificar a deterioração dos serviços públicos. É a tese de que o Estado tem que cuidar da área social, do bem comum, como se, ao desregulamentar a economia, ele aumentasse sua capacidade de gestão na área do desenvolvimento social. Os dados sobre a atuação do governo FHC na área social evidenciam que esta tese não foi verificada empiricamente no Brasil. Apesar dos avanços legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o nível de investimento do governo na área social ficou aquém do necessário, dada a existência de um conjunto de demandas sociais não atendidas[166]. A perversidade das políticas liberalizantes e privatizantes sobre a geração de empregos, aliadas às altas taxas de juros, vistas como atrativo para o capital financeiro externo, bem como a incapacidade de melhorar as contas públicas, mostraram exatamente o contrário, a situação de pobreza e exclusão social de grande parcela da população.

---

[163] Documento oficial do governo FHC: *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1995. Este Plano Diretor foi aprovado em novembro de 1995, pelo presidente da República. Seu criador foi o MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, ocupado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

[164] Passamos a identificar o governo Fernando Henrique Cardoso pelas iniciais FHC.

[165] Concordamos com a análise de Paulo Nogueira Batista Júnior, de que o que levou à crise do modelo desenvolvimentista no Brasil "foi a forma de financiar o desenvolvimento" (1998:116). O II PND, do governo Geisel, foi uma tentativa nacionalista de desenvolvimento, custeada com o aporte de capital financeiro externo, num momento de grande liquidez na economia mundial. Essa liquidez, evidente nos anos 1990, tem sido considerada um meio para um novo processo de desenvolvimento, só que, agora, feito por intermédio da desnacionalização da economia.

[166] Sobre os gastos sociais do governo Fernando Henrique Cardoso, ver publicação do IPEA, *Textos para discussão nº 988* (2003).

A política econômica agrava o quadro social e enfraquece os mecanismos de distribuição de renda quando edita medidas que criam o desemprego, e favorecem a desregulamentação do mercado de trabalho. A recessão é o principal mecanismo para desregulamentar o mercado de trabalho, pois, com medo do desemprego, o trabalhador não reclama seus direitos. O Estado não é um elemento neutro dentro de uma sociedade dividida em classes; suas decisões surtem efeitos diferenciados sobre os interesses em jogo em cada conjuntura histórica. O debate atual sobre o papel do Estado e o grau de sua intervenção na economia foi usado como argumento pelo governo para justificar a necessidade da reforma do Estado. O governo FHC afirmou que, no capitalismo, o Estado e o mercado são as duas instituições centrais para coordenar o sistema econômico.

Para o governo FHC a crise do Estado nas décadas de 1970-80 teve como causas o descontrole fiscal e a redução da taxa de crescimento econômico, gerando desemprego e o processo inflacionário. No Plano Diretor, afirmou-se que a crise da desaceleração da economia e o processo inflacionário foram causados pelo Estado, que não conseguiu atender às demandas a ele dirigidas.

> Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. (Brasil, Plano Diretor, 1995:14).

A crise do Estado foi relacionada aos custos das demandas sociais. A argumentação, feita dentro da perspectiva histórica pelo governo FHC, colocou fatos essenciais da crise do Estado no plano internacional. Porém, o governo FHC deixou de analisar que a inflação[167] causou uma transferência interna de rendas e que o déficit público funcionou como "mercado externo" para a economia que esteve às voltas com o problema da queda da taxa de lucros e redução da demanda efetiva durante as décadas de 1970 e 1980. Seria necessário debater as teses de Keynes e Kalecki sobre a funcionalidade do gasto público para evitar os problemas de redução da demanda efetiva.

---

[167] Conforme análise de Carlos Antonio Luque (1997:33): "Assim, numa primeira fase do fenômeno inflacionário, um aumento da taxa de inflação gera uma elevação no déficit, devido ao fato de que as receitas em termos reais se reduzem de maneira mais significativa do que as despesas. Entretanto, a partir de uma determinada fase, especialmente quando o processo inflacionário torna-se crônico, a indexação na economia generaliza-se para os diversos contratos e, no caso do setor público, as receitas ficam mais bem indexadas do que as despesas, em particular as despesas salariais e juros. Nesta fase, a elevação da taxa de inflação diminui o déficit".

No Brasil, na década de 1980, a inflação foi um instrumento de transferência de rendas dentro da sociedade, com caráter regressivo, e um mecanismo usado pelo governo para rolar a dívida pública.

A crise do Estado, no nível internacional, foi associada à exaustão do modelo keynesiano. Em grande parte, o argumento colocado para esta exaustão refere-se à globalização da produção e do capital financeiro, que inviabilizaria um esquema voltado para a regulação, tendo como ponto de referência economias fechadas, nacionais. O documento aprovado pelo governo FHC, com uma linha de argumentação bastante articulada, assumiu como definição da crise do Estado:

> (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (Plano Diretor, 1995:15).

No caso brasileiro, o governo FHC afirmou que a crise do Estado se expressou pela crise fiscal, pela exaustão do modelo de substituição de importações e pelo centralismo administrativo. Com a crise fiscal o Estado perde a capacidade de formular política de desenvolvimento econômico. "A crise fiscal e seu produto mais perverso – a aceleração da inflação – têm como conseqüência a imobilização do Estado com relação a uma política econômica de longo prazo". (Bresser Pereira, 1996:121).

Segundo o governo FHC, teriam existido dois tipos de reações à crise do Estado no Brasil durante a década de 1980[168]. A primeira reação foi ingênua e caracterizou-se pela negação da crise, e a segunda foi de caráter neoliberal, pregando a tese de um Estado mínimo. Contra estes dois tipos de reações à crise, o governo colocou a sua opção pela reforma do aparelho do Estado, considerando a reconstrução do Estado como uma necessidade prática para garantir autonomia financeira e retomar a capacidade de implementar políticas públicas.

---

[168] Para Bresser Pereira (1996:254), a reforma do Estado no Brasil teve início em 1987 e ganhou impulso em 1990, com medidas de ajuste fiscal, liberalização comercial, privatização e reestruturação das empresas privadas. Porém, a inflação alta dificultava a análise e visibilidade das reformas já implementadas até 1994, quando se criou o Plano Real. Para esse autor, as reformas foram voltadas para o Brasil, porque consideravam o interesse nacional do país, e não foram apenas medidas voltadas para criar credibilidade externa do país.

> Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacio-nal; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (Brasil, Plano Diretor, 1995:16).

As linhas gerais da Reforma do Estado citadas acima evidenciam que o governo FHC alinhou-se ao figurino liberal, assumindo a crise como decorrente de um excesso de Estado[169]. O Plano Diretor apresentou uma distinção entre o conceito de Estado e o aparelho do Estado, ao mesmo tempo em que afirmou que existem diferenças entre uma reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado.

> Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados--membros e municípios). [...] O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional--legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. [...] A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (Brasil, Plano Diretor,1995:17).

A partir de um conceito weberiano do Estado, o governo FHC propôs uma reforma do papel do Estado no Brasil, com medidas voltadas para o mercado.

> Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da

---

[169] Conforme colocou Paulo Nogueira Batista Jr (1998:116), "[...] desde Castello Branco, o governo de Fernando Henrique Cardoso é o mais alinhado com a agenda americana".

> execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de "publicização" (Brasil, Plano Diretor, 1995:18).

O tom privatizante da reforma implementada pelo governo FHC ficou evidente ao afirmar que o Estado deve subsidiar a área social, especialmente educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social assume necessariamente um caráter conservador e limitado.

> É importante destacar que o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é *o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível*, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento. (Brasil, Plano Diretor, 1995:61)[170].

O Estado no Brasil recusa a tarefa de promover um padrão de igualdade social e assume que o mercado é o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência. Neste sentido, a direção do projeto de reforma do Estado implementado pelo governo FHC foi liberal e conservadora, declarando como objetivo da reforma criar condições para o funcionamento da economia capitalista: "[...] a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia" (Brasil,1995:9).

Verificamos que o governo FHC estabeleceu uma relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social, ao atestar que o Estado, ao se "desviar" de suas funções, prejudica os mais pobres, já que impede o crescimento da economia. Está implícita a idéia de "derrame" dos benefícios do crescimento econômico. O Estado, ao permitir a retomada do crescimento econômico por meio da eficiência do mercado, levaria a um processo de desenvolvimento social, como se o crescimento econômico por si só resolvesse o problema social do país. Este modelo do "derrame" já foi defendido[171] no Brasil, com a tese de que o bolo deveria crescer para depois ser dividido. O bolo cresceu e nunca foi dividido, conforme atestam os índices de concentração da riqueza e renda no país.

---

[170] O destaque foi dado no texto para chamar a atenção ao descompromisso declarado do Estado com a área social, já que está se referindo à área dos serviços não exclusivos do Estado, que abrange: educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, e universidades.

[171] Esta idéia do derrame, concebida durante o governo da ditadura militar, foi atribuída ao economista Antonio Delfim Netto, que foi ministro da Fazenda no período de 1967 a 1974.

Na defesa da proposta de reforma do aparelho do Estado, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou[172] ser contra a tese de Estado mínimo. Assegurou que o esforço do seu governo era no sentido do "fortalecimento do Estado", para que sejam eficazes suas ações reguladoras no quadro de uma economia de mercado[173]. Este fortalecimento do Estado prevê uma nova centralização do poder na esfera federal, já que no núcleo estratégico proposto pela reforma estará o poder de ação do Estado.

A nova estrutura de organização do Estado brasileiro, aprovada no Plano Diretor, será composta por diferentes setores:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos, temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo

---

[172] *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Brasília, 1995.

[173] O que podemos aferir empiricamente durante o primeiro mandato do governo FHC foi o fortalecimento do Poder Executivo, sendo que o número de Medidas Provisórias foi recorde na história recente do país. Depois do Plano Real, o número de medidas provisórias editadas aumentou, sendo que nenhuma foi recusada pelo Congresso no governo FHC.

ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. (Brasil, Plano Diretor, 1995:52-53).

Nesta nova estrutura do Estado, apenas o setor estratégico e o setor das atividades exclusivas são mantidos como propriedade estatal. O setor dos serviços não-exclusivos, por meio da publicização, será transferido para a forma de propriedade pública não-estatal, e o setor de produção, pela privatização, passará à forma de propriedade privada, saindo da estrutura do Estado. Além de mudar a forma de propriedade, a forma de administração também será alterada, passando-se da administração burocrática para a gerencial[174] no setor público. O Núcleo Estratégico deve manter procedimentos burocráticos e gradualmente inserir técnicas gerenciais, já as atividades exclusivas do Estado, estas passam para a administração gerencial. A adoção da administração gerencial prevê maior autonomia na gestão orçamentária, financeira, de pessoal, de compras e contratações, para o Setor dos Serviços Exclusivos do Estado. Esta autonomia será garantida por meio da celebração dos contratos de gestão entre cada Ministério e o órgão descentralizado. No contrato de gestão, instrumento de controle gerencial, serão estabelecidas as metas a serem cumpridas, bem como os objetivos acordados. Este setor passará a ser organizado por meio das agências executivas e das agências reguladoras. O arcabouço legal para esta mudança estrutural do Estado já

[174] Conforme análise apresentada por Bresser Pereira, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Este tipo de administração, surgida no século XIX, não é adequada ao grande Estado social do século XX. A nova administração pública, surgida a partir da década de 1970, tem como base: "a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida". (Bresser Pereira, 1998:243).

foi elaborado e está em funcionamento por meio das agências executivas e agências reguladoras.

As agências executivas envolvem os serviços de arrecadação tributária, a segurança pública e a previdência social básica. Já as agências reguladoras são responsáveis pelo controle sobre os mercados monopolistas, ampliados com o programa de privatização de muitas áreas que eram serviços públicos estatais, como: energia elétrica, serviço de telecomunicações, produção de petróleo e derivados, além da vigilância sanitária. (Algumas agências reguladoras criadas foram: Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, Anaeel – Agência Nacional de Energia Elétrica, Anp – Agência Nacional do Petróleo, e Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária).

Quanto aos serviços não exclusivos do Estado, a legislação que permite a criação das entidades com personalidade jurídica de direito privado como organizações sociais foi aprovada pelo Congresso Nacional, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A parceria do Estado com as organizações sociais será estabelecida através de contratos de gestão, nos quais estarão definidos os objetivos e metas a serem alcançadas. É um processo de desestatização das áreas de serviços de educação, saúde, meio ambiente, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Também deve ser registrado o incentivo que o governo FHC deu para ações da sociedade civil com a lei da filantropia[175], o Programa Comunidade Solidária, sob o comando da primeira-dama, Rute Cardoso, fomento ao Terceiro Setor, às ONGs e demais iniciativas .

Além da criação das agências executivas, das agências reguladoras e das organizações sociais, a reforma do Estado estabeleceu um amplo programa de terceirização das atividades do setor público. Conforme foi colocado pelo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado:

> Outra linha de ação no sentido da reorganização do Estado é a expansão da contratação indireta dos serviços de apoio administrativo, com a conseqüente redução de pessoal e de estruturas [...] Desde 1996, foram extintos cerca de 28 mil cargos vagos e outros 72 mil serão extintos, após a aposentadoria de seus ocupantes. [...] As atividades exercidas pelos servidores que ocupavam estes cargos estão sendo contratadas junto a fornecedores privados. (Brasil, Mare, 1998:19-20).

O objetivo deste plano de reforma é a redução da máquina pública, com diminuição das despesas com funcionalismo. Ao manter o núcleo estratégico como o lugar privilegiado das decisões sobre as políticas públicas,

[175] Leis nº 9.790 de 23/3/1999 e nº 9.732 de 11/12/1998.

esta reforma propõe um novo centralismo das decisões do Estado. A reforma do aparelho do Estado passou a ser uma reforma do próprio Estado, e não apenas da administração pública, como o governo fez crer, mas do papel e da função do Estado.

A redução do Estado, com a diminuição do número de funcionários públicos, extinção de entidades estatais e a privatização de empresas públicas, é parte do ajuste fiscal buscado. A meta é ter um Estado menor, porém mais forte e ágil. Seguindo a proposta liberal, o Estado deve ficar menor na área social e mais forte na organização das condições gerais para a manutenção do lucro privado. Como forma de reduzir os gastos com serviços sociais, o governo FHC criou o Programa Nacional de Publicização, retirando o Estado da atuação direta na área social. O mais grave é que o Estado assumiu que sua função é apenas subsidiar a área social (saúde, educação, meio ambiente, hospitais, museus, pesquisa científica e tecnológica). Esta é uma maneira de transferir os custos e responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Assim, "se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados" (Brasil, Plano Diretor, 1995:74).

A questão da privatização não foi uma inovação do governo Fernando Henrique Cardoso. Na verdade, a grande virada na forma de relação do Estado com setores privados da economia foi dada por Collor de Mello, que criou pela Lei nº 8.031, de 12/4/90, o Programa Nacional de Desestatização, com os objetivos fundamentais de:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV – contribuir para modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.[176].

O Programa Nacional de Desestatização sofreu alterações no governo FHC, por meio da Medida Provisória nº 1.481-50, de 12 de junho de 1997, tanto no que se refere ao objeto da desestatização, como aos objetivos declarados. A mudança foi a inclusão, nos objetivos do Programa, da concessão de créditos para contribuir na reestruturação econômica do setor privado, bem como contribuir para a reestruturação econômica do setor público, e não apenas a redução da dívida pública. No que se refere ao objeto da desestatização, foram incluídas as instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo e serviços públicos objetos de concessão, permissão ou autorização. Houve, com Fernando Henrique Cardoso, uma ampliação dos setores privatizados[177].

Embora afirmando que o Estado deve manter um papel importante na área social, isso não significava, para o governo FHC, que ele seria o promotor direto dos serviços sociais. A reforma proposta alterava a forma de atuação da administração pública. A ênfase na administração gerencial apareceu como a solução para os dilemas do Estado.

> [...] pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (Brasil, Plano Diretor, 1995:19).

Com o discurso da modernidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou que a reforma do Estado busca: "a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais" (Brasil, Plano Diretor, 1995:10). Toda a crise do Estado foi apresentada como sendo da administração pública.

> O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (Brasil, Plano Diretor, 1995:19).

---

[176] In: Col. Leis Rep. Fed. Brasil. Brasília. mar/abr.1990.

[177] Para maiores detalhes, ver *Diário Oficial da União* n. 111, 13/6/97 – seção I.

O Plano Diretor apresentou um resgate histórico da administração pública no país, instalada a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas. Afirmou-se que depois de várias tentativas de reformar a administração pública, com ênfase para o início dos anos 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, a transição democrática, em 1985, instalou no país um novo populismo patrimonialista. Segundo o governo FHC, da acusação feita pela direita conservadora contra a burocracia estatal despontou a idéia da administração pública ser a culpada pela crise do Estado. Do novo populismo patrimonialista e da ação dos setores conservadores surgiu, segundo o governo FHC, o retrocesso na Constituição Federal de 1988.

> A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (Brasil, Plano Diretor, 1995:27-8).

Apresentando uma análise histórica sobre as três formas de administração pública, o governo FHC colocou que a reforma é uma resposta à crise generalizada do Estado e a sua defesa enquanto *res publica*, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos. Segundo o governo FHC, a administração gerencial seria uma superação positiva da administração burocrática, guardando elementos que foram decisivos para o setor público, como: critérios para admissão, sistema universal de remuneração, planos de carreiras, avaliação de desempenho e treinamento sistemático. A grande diferença entre a forma burocrática e a gerencial estaria no controle: enquanto na forma burocrática ele é exercido nos "meios", na gerencial, visa aos "resultados".

A administração gerencial seria mais eficiente, inclusive devido ao estabelecimento de concorrência interna, descentralização e redução dos níveis hierárquicos. Ainda na defesa da administração gerencial, o governo FHC apontou as diferenças entre as esferas pública e privada. Enquanto no setor privado as rendas/receitas dependem da livre disposição dos clientes, ligados ao mercado, onde o lucro é o objetivo maior, na esfera pública a renda/receita depende dos impostos obrigatórios e deve voltar-se para o

interesse público. O foco dos interesses deve estar na coletividade, no atendimento das necessidades do cidadão-cliente[178].

O governo FHC criticou a herança patrimonialista, clientelista e o nepotismo como vícios que, por meio da burocracia e hierarquia, entravam o setor público no Brasil. A administração gerencial proposta pelo governo seria a única opção racional e moderna de governar. O discurso do governo aparece recheado de promessas, com uma condução ideológica que ora apresenta o Estado como bem comum, ora como elemento necessário ao crescimento econômico, canalizando as críticas para atacar as propostas desenvolvimentistas e aclamar o livre mercado. A proposta do governo FHC de introduzir no Brasil uma administração com a cultura e as técnicas gerenciais modernas, necessárias sem dúvida, deve estar acompanhada de uma proposta de investimento na área social. Não há técnica gerencial que dê conta da falta de recursos na área social, onde faltam desde o atendimento médico até cestas básicas. Não existe técnica gerencial que crie eficiência para as decisões do governo sem discutirmos para que e para quem são elaboradas as decisões. A eficiência não é um termo neutro em si, mas pressupõe o elemento teleológico das ações que se quer implementar. O governo FHC foi extremamente eficiente na desnacionalização da economia, na redução do número de funcionários públicos do país e na permanência do quadro de desigualdade social. Para a teleologia do mercado, a reforma foi eficiente, já para a área social, não há o que comemorar. Apesar de ser importante melhorar a capacidade de gestão do aparelho do Estado, dar agilidade à administração pública, tal tarefa não pode alterar o quadro social do país de forma isolada. Se a política econômica trava o crescimento econômico e se volta para o ajuste monetário e o controle da inflação sem considerar o grave problema do desemprego e da estrutura tributária regressiva, não há como superar o nível de desigualdade social.

Tomando como fatalidade a globalização econômica, o presidente Fernando Henrique Cardoso argumentou sobre a necessidade de rever a administração pública[179]. No Plano Diretor, a figura do cidadão, visto como cliente, foi apresentada para justificar a proposta da reforma gerencial.

> É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais

---

[178] A idéia de um Estado eficiente, voltado para atender às necessidades dos cidadãos, um governo competitivo e voltado para resultados não é um exemplo de originalidade do governo FHC. Essas idéias foram divulgadas por David Osborne e Ted Gaebler no livro *Reinventando o Governo*, em 1992.

[179] Conforme a fala do presidente Fernando Henrique Cardoso em *Reforma do Estado* (1998).

> de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil, Plano Diretor, 1995:10).

A despolitização da crise do Estado foi assegurada, no discurso do governo, ao tratar com conceitos de cidadania, administração gerencial, eficiência e descentralização como termos isentos de conotações políticas. Assim, a esfera pública aparece no discurso do governo como algo essencialmente técnico e dissociado de interesses de classes: *"*a qualidade e produtividade do serviço público é a meta buscada".

A crise do Estado, identificada como sendo de financiamento, foi analisada por Bresser Pereira (1996) como resultado da estatização da dívida externa privada, na década de 1980. A supressão de financiamento externo para a dívida pública deixou como alternativa para o governo a emissão de moeda e o endividamento interno, o que elevou as taxas de juros, realimentando o déficit público. Mesmo analisando que a crise do setor público está intimamente relacionada a uma forma de financiamento do setor privado (estatização da dívida externa privada), Bresser Pereira colocou que o ajuste necessário para o Estado deve ser realizado pela "demissão de pessoal, desregulamentação e privatização" (1996:111). Estas propostas ficam claras quando se analisa o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado aprovado pelo governo FHC e tendo como mentor o então ministro Bresser Pereira.

A partir da crise da forma de financiamento, propõe-se uma redução do aparelho do Estado, apresentada como reforma gerencial da administração pública. O deslocamento da análise e das propostas apresentadas pela reforma do Estado não são isentas de conteúdo ideológico e interesses de classe[180]. A estrutura do Estado arquitetado pelo governo FHC expressa um perfil liberal e conservador. Não enfrenta o problema da concentração da riqueza e da renda nacional como elementos necessários à construção de um Estado democrático. Para imprimir um conteúdo democrático à reforma do Estado é necessário considerar como prioridade a sua capacidade de atuação na área

[180] A relação entre o Estado e o capital é extremamente complexa. Os interesses da classe capitalista não são homogêneos. São pressões no sentido das condições gerais da reprodução do capital e da manutenção das condições gerais para a realização do lucro. Porém, as frações de classe organizam interesses específicos em cada conjuntura histórica. Assim, podemos inferir que a estatização da dívida externa privada, ocorrida no Brasil, e a redução da base de arrecadação fiscal sobre as empresas representaram os interesses dos setores organizados da classe capitalista nacional.

social e orientar o processo de crescimento econômico para a distribuição de rendas e riquezas no país. A reforma implementada pelo governo FHC desmonta o Estado, a partir do aprofundamento da estratégia privatizante inaugurada por Collor de Mello, e não constrói nada no lugar. O governo FHC empreendeu um desmonte da máquina pública, com demissões de funcionários; fragilização da economia nacional devido à abertura irrestrita das importações e desnacionalização da economia; desmonte da seguridade social, por meio da reforma da previdência social, que foi reduzida a seguro social, esquecendo dos trabalhadores do setor informal; precariedade dos investimentos na área da saúde e quebra dos princípios do SUS – Sistema Único de Saúde, devido à proposição das organizações sociais.

As estratégias para a reforma do Estado foram: a privatização, as reformas administrativa e previdenciária, ficando a tributária como um impasse devido à dificuldade de mudar os processos de concentração da renda e da riqueza no país. Não há como dinamizar um processo de distribuição de rendas sem desonerar setores importantes da sociedade para a geração de postos de trabalho, dirigir esforços para tributar os setores com maior renda e, especialmente riqueza acumulada. Não podemos pensar numa reforma tributária para taxar de forma mais dura quem vive de renda salário num país onde a oferta de serviços públicos é insuficiente e de baixa qualidade. Imaginemos toda a classe média buscando a escola pública e o atendimento na rede pública de saúde. Sem investimentos para ampliar a cobertura desses serviços e sua qualidade, não há capacidade de atendimento dessa demanda. É bom lembrar que a classe média foi empurrada para os planos de saúde e para a escola privada por não contar com serviços públicos, e não simplesmente pelo desejo de estar no mercado.

As reformas liberais empreendidas pelo governo FHC evidenciam a ausência de uma preocupação do governo e das elites econômicas com a alteração do grave quadro social do país, reduzindo cidadão a cliente e o mercado como o único espaço legítimo para o acesso a bens e serviços.

A reforma da administração pública

A reforma administrativa foi implementada por meio da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, que foi encarada pelo governo FHC como necessária para acabar com privilégios dos servidores e cortar gastos do orçamento público. Foi um ataque frontal à Constituição de 1988, analisada como um modelo burocrático rígido que favoreceu o corporativismo. As reformas administrativa e previdênciária foram importantes elementos da proposta de ajuste fiscal.

A reforma administrativa foi colocada como fundamental na proposta de reforma do Estado no Brasil. A mudança constitucional nas regras da administração pública foi o mecanismo legal necessário para se implementar a redução do papel do Estado na execução de serviços sociais e a diminuição do número de funcionários públicos no país, dando seqüência ao ajuste fiscal.

> O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários, por excesso de quadro; da definição clara do teto remuneratório dos servidores e da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido e a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. (Bresser Pereira; Spink, 1998a:257).

A crise do Estado foi identificada como sendo uma crise fiscal. Assim, a necessidade de ajuste fiscal passou a ser entendida como a necessidade de cortar as despesas[181] do governo, especialmente com a folha de salário dos funcionários públicos e com a prestação de serviços sociais, que não são considerados como áreas exclusivas do poder estatal. A racionalização dos gastos do Estado, a transparência e probidade no uso de recursos públicos é uma exigência para o Estado democrático, o que não pode ser reduzido à necessidade de corte de gastos com funcionalismo que afetam a prestação dos serviços públicos num país onde há carência de atendimento da população em áreas de grande interesse social, especialmente na saúde e educação pública.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio contribuir para o controle dos gastos com folha de pagamento do setor público. A probidade administrativa e as regras para o uso dos recursos públicos são temas de interesse do Estado democrático e foram previstos na Constituição Federal de 1988. Assim, não se pode atribuir à rigidez da Constituição os problemas da administração pública e a crise fiscal do Estado no Brasil.

Mesmo analisando que a crise do Estado está relacionada à forma de endividamento externo do país, à internacionalização do capital financeiro e à agiotagem com títulos da dívida pública, para o governo FHC o problema ficou reduzido aos gastos com os funcionários e o regime de estabilidade.

---

[181] Além da elevação das receitas por meio da criação de novos impostos, como a CPMF, e os recursos auferidos com o programa de privatização das estatais.

O governo FHC considerou os privilégios garantidos pela Constituição de 1988 como entraves à administração gerencial no país.

> Como exemplos, temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor. (Brasil, Plano Diretor, 1995:28-9).

Os exemplos citados pelo governo deixaram claro a direção da sua proposta de reforma do aparelho do Estado. O alvo da reforma administrativa, sem dúvida, foi o funcionalismo público, e a meta foi reduzir os custos com a máquina administrativa[182]. Pela análise do governo FHC, a reforma administrativa realizada no Brasil por meio do Decreto nº 200/67, com a ampliação da administração indireta através das autarquias, empresas públicas e das sociedades de economia mista, "constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil" (Brasil, Plano Diretor, 1995:26). No entanto, apesar de ser analisado pelo governo FHC como um avanço na administração pública, o Decreto-lei nº 200/67 teve um efeito colateral indesejável.

> Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. (Brasil, Plano Diretor, 1995:26).

Outro ponto analisado pelo governo foi a expansão do setor estatal, decorrência do Decreto-lei nº 200/67, o que exigiu, já na década de 1980, a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, e, em seguida, a criação do Programa Nacional de Desestatização, como medidas voltadas para a redução da máquina administrativa do Estado.

---

[182] A flexibilização do mercado de trabalho no Brasil vem sendo efetivada por meio das mudanças legais no contrato de trabalho, do contrato por tempo de serviço e da emenda constitucional que permite a cooperativa de trabalhadores rurais que vem legitimando o "gato" (aquele sujeito que coloca trabalhadores rurais em condições servis de trabalho – conforme denúncia da imprensa nacional), além do vexatório caso do trabalho infantil. A existência de trabalho escravo no Brasil levou à criação de uma fiscalização móvel, pela Secretaria de Fiscalização do Ministério do Trabalho e do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado – Gertraf.

A busca da eficiência na administração pública, que já constava no texto do Decreto-lei nº 200/67[183], pela Emenda Constitucional nº 19/98, passou a ser um princípio da administração pública brasileira (art.37, caput). Porém, com a crise do Estado, outros pontos foram considerados essen-ciais: o ajuste fiscal e a redução das despesas do governo com a administração pública.

As regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criaram maiores despesas para a administração pública e menor espaço para uma administração gerencial. A ineficiência foi analisada como um subproduto da ampliação das vantagens instituídas pela estabilidade, pelo regime jurídico único e pela isonomia salarial.

O governo apontou o encarecimento do custeio da máquina administrativa e a sua ineficiência. Depois de 1994, segundo o próprio governo FHC, houve uma queda no número dos servidores ativos devido à suspensão de novas contratações e o aumento de servidores inativos, devido à aposentadoria, o que Delfim Netto (1998b:98) chamou de "a lei de Bresser: os efeitos acontecem antes das causas". O aumento dos pedidos de aposentadoria no setor público, colocando que o medo da reforma fez a conseqüência surgir antes da causa, agravando as contas da previdência do setor público: "Em 1988, a União tinha nos seus quadros 705.548 servidores ativos. Em 1997, este número era de 531.527 ou seja, neste período verificou-se a redução de cerca de 174 mil servidores, a maioria por motivo de aposentadoria". (Brasil, Mare, março/1998:27).

Segundo o governo FHC[184], muitos servidores se aposentaram depois da aprovação da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único, criado pela Constituição Federal de 1988. Os servidores que já tinham as condições para solicitar a aposentadoria esperaram a implantação do Regime Jurídico Único para só então se aposentar. Porém, acreditamos que a grande procura pela aposentadoria se deu devido à insegurança do servidor público que já esperava a suspensão do Regime Jurídico Único e demais benefícios anunciados pela reforma administrativa

---

[183] Conforme o art. 25 do Decreto-lei nº 200/67, na administração pública, com a supervisão ministerial, o item VII previa o fortalecimento do sistema de mérito, colocando a premiação para o bom desempenho das funções públicas, além da preocupação com os custos conforme itens VIII – fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; IX – acompanhar os custos globais dos programas setoriais do governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços. (Legislação Federal, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967)

[184] *Revista do MARE*, Reforma Gerencial. nº 0. Março de 1998.

e da previdência social. O que de fato veio a ocorrer com a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa nº 19 de 4/6/1998, que alterou o art. 39 da Constituição Federal, onde se passou a prever a criação de conselho de política de administração e remuneração de pessoal, na União, estados, Distrito Federal e municípios. A suspensão do Regime Jurídico Único e a retirada da isonomia salarial alteram a política de remuneração do servidor público brasileiro.

A queda no número de servidores da ativa também foi analisada como decorrência da implementação da administração gerencial e dos novos métodos de trabalho no setor público. Para o governo federal, a redução do número de servidores públicos não afeta negativamente a qualidade dos serviços prestados, nem a eficiência e a eficácia do setor público. Discordamos da análise do governo FHC sobre a irrelevância da queda do número de servidores públicos no Brasil. O servidor público vem sendo alvo das campanhas liberais, cujo objetivo máximo não é elevar a qualidade e a produtividade do setor público, mas reduzir os gastos do governo com folha de pagamento do funcionalismo.

O governo FHC reconheceu que o número de funcionários públicos do país não é elevado. Assim, colocou que o problema está na gestão administrativa do pessoal.

> Dada essa redução do número de funcionários, não se pode falar em excesso de quadros na União. O que existe são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação. (Brasil, Plano Diretor, 1995:30).

O governo FHC apontou que há no Brasil uma concentração de funcionários públicos na esfera estadual, em detrimento do município e da União. Em decorrência disso, o volume de funcionários nas atividades intermediárias (meios) supera o número daqueles nas atividades fins, ou de execução, ferindo inclusive o princípio da municipalização previsto na Constituição Federal de 1988.

Sem dúvida, existem incoerências dentro da administração pública, e a flexibilização da administração, com a supressão dos excessivos níveis hierárquicos, pode ser um aspecto positivo da reforma. A verdade é que sem um plano de carreira e sem a devida valorização do servidor público não acreditamos que se possa criar uma cultura gerencial qualitativamente melhor. No que se refere à carreira dentro do setor público, ficou evidente o descrédito frente a este expediente como um ponto da valorização do funcionalismo.

> A carreira burocrática propriamente dita dura em média 30 anos, ao fim dos quais o servidor deve estar ganhando cerca de três vezes mais do que ganhava no início. Para chegar ao topo da carreira ele demorará no mínimo 20 anos. Esse tipo de carreira está obviamente superado em uma sociedade tecnologicamente dinâmica, em plena Terceira Revolução Industrial. Nem a Constituição de 1988, nem os servidores federais e os políticos brasileiros, entretanto, foram capazes de reconhecer abertamente esse fato. (Bresser Pereira, 1998c:254).

O que não apareceu na argumentação do governo FHC foi a necessidade de investimentos na área social. Em vez de discutir a efetividade das políticas sociais, o governo discutiu apenas a necessidade de ajuste fiscal com a redução de gastos. Sem investimentos na área social não há como elevar a efetividade das ações do governo na melhoria das condições sociais de vida da população. O servidor público não responde isoladamente pela efetividade dos serviços públicos. Para a administração pública ser eficiente é preciso criar meios materiais que viabilizem a efetividade das ações do governo. Ficou evidente, no discurso do governo FHC, que a preocupação maior não foi alterar as condições de vida da população do país, onde persistem elevados níveis de carência nas áreas da educação, saúde, habitação, saneamento e segurança. A grande meta foi o ajuste fiscal e a estabilidade monetária, condições para adequar o país às regras ditadas pelo FMI.

O que se verificou nas esferas federal e estadual foram os planos de demissões voluntárias[185], que, longe de resolverem o problema gerencial, acabam por criar um novo problema ao tirar o funcionário público da ativa e não dar condições de substituição, diminuindo ainda mais o número de funcionários sem elevar a qualidade dos serviços públicos. O que se buscou foi apenas uma política de corte de despesas, o que não leva, automaticamente, à elevação da qualidade dos serviços públicos.

O governo federal afirmou que apesar da dimensão institucional-legal ser uma premissa da reforma do aparelho do Estado que pressupõe alteração constitucional (Emenda nº 19/1998), seriam adotadas as medidas imediatas para "mudanças da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal" (Brasil, Plano Diretor, 1995:33).

O governo FHC afirmou que a Constituição Federal de 1988 "criou obstáculos à modernização das organizações do Estado, sem impedir que

[185] Conforme dados do Mare, março de 1998, em 1996 o governo adotou o Programa de Demissões Voluntárias (PDV), encorajando muitos servidores a deixarem o serviço público.

a mudança das estruturas continuasse a ser submetida a critérios políticos indesejáveis" (Brasil, Plano Diretor, 1995:33-4). Apontou ainda, como barreira à modernização da gestão pública, a cultura política brasileira de atribuir à União a responsabilidade pelo desenvolvimento social do país, a rigidez das normas de administração do funcionalismo público e os excessivos controles sobre o processo do orçamento e das compras do governo.

Assim, a reforma administrativa[186] foi o complemento legal necessário para dar maior autonomia ao setor público, por meio da criação das agências executivas e agências reguladoras, além da publicização[187], com a criação das organizações sociais. Consideramos que nenhuma medida prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pode ser analisada isoladamente. A arquitetura da reforma do Estado foi construída pelo conjunto das reformas: administrativa e previdenciária, bem como privatização, tercerização e publicização dos serviços públicos.

Quanto aos recursos humanos, o governo FHC declarou que: "A legislação brasileira reflete a ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado. É, em princípio, o aspecto da administração pública mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste" (Brasil, Plano Diretor, 1995:35).

O governo acusou a legislação trabalhista do servidor público de protecionista e inibidora do espírito empreendedor. O aspecto central apontado está na aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para todos os servidores civis e a adoção do Regime Jurídico Único, o que já foi suprimido pela reforma administrativa. A alteração feita pela Emenda Constitucional nº 19/98, no art. 39 da Constituição Federal de 1988, acabou com o Regime Jurídico Único e com a isonomia salarial.

O governo FHC colocou que a falta de competição interna e de sistema de gratificações por desempenho são barreiras gerenciais no setor público. Ainda afirmou que falta "um sistema de incentivo para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública" (Brasil, Plano Diretor, 1995:36).

---

[186] O Decreto-lei nº 200/67 também buscava dar maior autonomia para a administração pública, por meio da administração indireta. Art. 26, item IV – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

[187] O termo publicização na concepção dada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o primeiro mandato do governo FHC, é um processo de transferência da execução dos serviços sociais da esfera pública para a esfera privada não lucrativa – as organização sociais.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o art. 37 da Constituição Federal, estabeleceu como condições para garantir a profissionalização da função pública: a reserva dos cargos e funções de confiança exclusivamente para servidores efetivos e de carreira; a manutenção de escolas de governo nos estados, Distrito Federal e União, sendo a participação do servidor em cursos de capacitação um requisito para a promoção nas carreiras. Criou ainda a possibilidade de aproveitamento de estrangeiros na administração pública, desde que expressamente previsto em lei.

A reserva de cargos e funções de confiança exclusivamente para servidores detentores de cargo efetivo pode ter efeito reduzido, já que com a criação das agências executivas e agências reguladoras prevê-se que os dirigentes dessas agências serão escolhidos pelo ministro da área em questão, não necessariamente de dentro do Estado. Com a publicização, diminuirão significativamente as entidades estatais, com a flexibilização das normas de contratação via CLT, para as organizações sociais, que são entidades de direito privado. Resta apenas o núcleo estratégico como espaço para aplicação da medida que prevê a reserva de cargos e funções de confiança para os servidores efetivos, devendo ser considerado o processo de terceirização de serviços, que também reduz o funcionalismo público.

Quanto à manutenção das escolas de governo e a possibilidade de aproveitamento de estrangeiros na administração pública, são medidas que podem surtir efeitos positivos, especialmente no caso de aproveitamento dos estrangeiros, na área da ciência, tecnologia e das universidades[188].

Da apreciação feita pelo governo FHC[189], também falta ao setor público a concorrência saudável do mercado, a instabilidade do emprego, a competição sistemática que, segundo os princípios liberais, favorece o espírito empreendedor. Assim, nada há de moderno na proposta do governo que não seja a admissão das regras do livre mercado de trabalho também para o setor público. Evidencia-se que toda crise do aparelho do Estado recai, novamente, sobre o funcionalismo, que, não estando sujeito às regras do livre mercado de trabalho, desenvolve uma cultura pouco produtiva e nada eficiente.

É possível analisar a direção da reforma administrativa implementada quando o "culpado" pela crise da administração pública fica evidente. O ataque do governo foi o sistema de estabilidade do funcionalismo público, embora este ataque tenha sido realizado a partir de todo um discurso ge-

---

[188] Sobre as escolas de governo, ver as análises de Nogueira (2004), especialmente capítulo 4.

[189] Conforme análise apresentada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995:34-5).

rencial, moderno e racional. A meta buscada foi o ajuste fiscal e a redução dos gastos do governo com o funcionalismo público.

A flexibilização das regras de trabalho do funcionalismo público foi justificada pelos "princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também na busca de melhorias dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados" (Brasil, Plano Diretor, 1995:38). O comentário sobre a reforma administrativa realizado por Francisco de Oliveira deixou claro que, sob o discurso de neutralidade técnica, o que se buscou foi atacar o funcionalismo público, "a assim denominada reforma administrativa, sob o nome pomposo de reforma do Estado, que nunca passou de uma reforma da estabilidade do funcionalismo" (Oliveira, 1996:95).

Quanto à questão salarial do funcionalismo público federal, cabe considerar que o próprio governo FHC assumiu que com Collor, em 1990, houve uma redução dos salários dos servidores públicos, o que só foi retomado em 1993, para deixar o nível dos salários igual ao do final dos anos 1980. Assim, estes dados parecem sugerir que, se houve aumento da produção real no país de 1980 até 1993, nada disso foi efetivamente repassado ao salário dos servidores públicos, já que o nível do salário real, depois de cair em 1990, recuperou-se, em 1993, nos mesmos patamares de 1980. Portanto, a produtividade geral da economia não foi sentida como redistribuição de rendas dentro do país, ao menos para o setor do funcionalismo público.

A reforma da Previdência Social

A discussão sobre o sistema previdenciário é bastante polêmica e complexa. Neste sentido, nossa análise apenas pontua aspectos que consideramos essenciais da reforma realizada pelo governo FHC[190]. Nosso objetivo é discutir a direção sociopolítica deste aspecto da reforma do Estado, a partir das mudanças realizadas pela Emenda Constitucional nº 20/98, de 15 de dezembro de 1998, e retomada pelo governo Lula, com a Emenda Constitucional nº 41/2003. Neste ciclo de reformas da previdência social, iniciado com FHC e seguido por Lula, não houve ampliação de direitos para a classe trabalhadora. Ficou evidente a preocupação com o déficit do sistema público e da previdência geral, a necessidade de criar limites de idade e tempo de contribuição para o beneficio da aposentadoria. O ciclo de reformas ainda não está completo, e já se discute a necessidade de novas

[190] Sobre a crise da seguridade social no Brasil, ver Mota Fernandes (1995).

medidas que retirem qualquer diferença de direito entre homens e mulheres, estabeleça idade mínima para aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social e desvincule a correção dos benefícios do salário mínimo. Certamente o que vem pela frente não é nada animador para os trabalhadores, o que exige uma permanente mobilização e discussão da Previdência Social e seu papel como instrumento de política social.

Uma análise profunda sobre a Previdência Social deve abordar o conjunto de leis complementares que regulam a concessão dos benefícios previdenciários, bem como a questão financeira, sua viabilidade a longo prazo, e os impactos sociais do sistema de Previdência Social, o que está além dos nossos propósitos neste momento.

A reforma da Previdência Social, embora seja uma mudança importante nos direitos adquiridos pela classe trabalhadora do país, foi repassada, pelo discurso e propaganda ideológica do governo FHC, como um ajuste de caixa. Uma mera reforma de caráter contábil (gastar dentro do limite da arrecadação), sem esclarecer e debater o conjunto de efeitos sociais desta medida e as causas da crise neste setor.

A reforma da Previdência Social é parte importante do processo de ajuste fiscal, cujo objetivo é reduzir os gastos do governo, gerar superávit primário, manter um equilíbrio orçamentário para dar credibilidade externa ao país e saldar os juros da dívida pública. Um outro ponto importante é a privatização da Previdência Social, via a liberação para a iniciativa privada atuar neste setor. A flexibilização das regras do mercado de trabalho também faz parte do arcabouço geral das reformas implementadas pelo governo FHC.

A proposta de reforma da Previdência Social foi encaminha pelo governo FHC, em abril de 1995, através da PEC nº 33/95. Este tema mobilizou o Congresso Nacional, as centrais sindicais, sindicatos, entidades representativas da sociedade civil e os partidos de oposição até dezembro de 1998, quando então a Emenda Constitucional nº 20/98, em 15/12/98, aprovou a reforma da Previdência Social. O governo Lula, com a EC nº 41/2003, retomou o discurso da urgência da reforma da Previdência Social como um meio para a retomada do crescimento econômico no país. O alvo foi a previdência do setor público, com o estabelecimento de teto para os benefícios, taxando os inativos no valor que exceda o teto e estabelecendo redutor para aposentadorias precoces – antes da idade mínima exigida, redutor para o benefício de pensões em relação ao benefício original, mudança no cálculo para o benefício pela média dos salários de contribuição, e não o salário no final de carreira.

A reforma aprovada pela EC nº 20/98 foi analisada pelo governo FHC como a reforma que foi possível, e não a desejada, uma vez que a proposta original pretendia ser mais incisiva no corte de benefícios. Já para

os partidos que eram oposição ao governo FHC, especialmente o PT, foi uma reforma privatizante e negativa do ponto de vista dos direitos do trabalhador. É importante ver como a história nos coloca surpresas. O grande crítico da reforma da Previdência Social passou a ser agora, no governo Lula, seu executor, terminando por fazer aquilo que proibiu o governo anterior de realizar, inclusive assumindo o discurso de necessidade técnica contábil para a reforma, desvinculando de qualquer ajuste exigido pelo FMI[191].

Foi estabelecido pela EC nº 20/98, para os que já estão no mercado de trabalho, um sistema de regras de transição que permitiu manter alguns benefícios analisados como direitos adquiridos, sendo que os que já estavam aposentados não foram atingidos pelas mudanças da Previdência Social. As regras de transição foram mantidas pela reforma realizada no governo Lula, inclusive com incentivos ao servidor que, tendo adquirido o direito de aposentadoria, permaneça trabalhando. Assim, a previdência do setor público passou a conviver com as regras para os funcionários que estavam com direitos adquiridos antes da EC nº 20/1998, uma situação de transição até 2003 e novas regras para os que ingressarem no setor público depois de 2004, devido às alterações promovidas pela EC nº 41/2003[192].

O governo FHC promoveu uma ampla campanha publicitária em defesa da reforma da Previdência Social, com o argumento da sua inviabilidade financeira a médio prazo, denunciando o custo dos privilégios dos servidores públicos. Como estratégia para fazer passar suas propostas, o governo apostou no poder da opinião pública e na criação de uma nova visão do papel do servidor público, por meio de uma ampla campanha publicitária a favor da reforma do Estado, especialmente na questão da Previdência Social. Embora com o discurso centrado no déficit da previdência do funcionalismo, a reforma do governo FHC atingiu o regime geral do INSS, com a criação do fator previdenciário pela Lei nº 9.876, mudando o cálculo do benefício de aposentadoria.

No Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, a crise da Previdência Social foi identificada como resultante dos gastos com a previdência

---

[191] Verificar o site oficial da Previdência Social, nos esclarecimentos colocados sobre a reforma.

[192] Ver análise apresentada pelo Ipea – *Texto para Discussão nº 1050*. (Giambiagi, Mendonça, Beltrão, Ardeo). Neste texto, a proposta para a reforma da Previdência Social deve continuar e reduzir ainda mais os benefícios dos trabalhadores, já que os autores assumem que o regime previdenciário no Brasil é benevolente, permite aposentadorias precoces e ainda mantém o piso de reajuste vinculado ao salário mínimo, além da diferença de direitos entre homens e mulheres.

pública. Assim, foi traduzida para o conjunto da sociedade como uma injustiça social, um sistema de privilégios do funcionalismo público, que contribui pouco e recebe muito da Previdência Social, e o setor privado, o trabalhador comum, que contribui muito e recebe pouco.

> Enquanto no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar em média, aos 56 anos (sem considerarmos os professores, que se aposentam mais cedo e certamente contribuíram para reduzir o valor desta média; os professores universitários, por exemplo, aposentam-se com freqüência antes dos 50 anos e, em média, aos 53 anos). (Brasil, Plano Diretor, 1995:42).

O inimigo declarado foi o déficit público, personalizado nos funcionários públicos, especialmente os inativos. A regressividade do sistema tributário, que agrava a concentração de rendas via pagamento de impostos, também foi relacionada ao pagamento dos benefícios da Previdência Social aos servidores públicos.

> Além de explosivo do ponto de vista fiscal, o sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado, na medida em que aposenta o servidor quando ele ainda possui plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida no setor privado, que não guarda correspondência com sua contribuição. Tudo isso pago pelo contribuinte, quando se sabe que no Brasil, dado o peso dos impostos indiretos, quanto menor o nível de renda, maior a proporção desta que é destinada aos impostos. (Brasil, Plano Diretor, 1995:41).

O clima de denúncia sobre os privilégios do funcionalismo, promovido pelo governo FHC, favoreceu a tramitação e aprovação da EC nº 41/2003, atacando o regime de previdência do setor público, especialmente na questão de tetos para benefícios e medidas contrárias a aposentadorias precoces.

A discussão sobre a Previdência Social envolve, necessariamente, a análise da sua viabilidade financeira e as diferenças entre o setor público e o regime geral. Um ponto importante a ser considerado refere-se às fontes de receita do sistema previdenciário. Como a maior fonte de arrecadação é a folha de pagamento do setor formal do mercado de trabalho, uma questão importante a ser considerada é a capacidade de manter o nível de emprego do

setor formal e ampliar, via crescimento econômico, postos de trabalho com o objetivo de manter o nível de contribuição previdenciária. Este é o mecanismo que garante o equilíbrio entre a arrecadação e o custeio da Previdência Social nos regimes de repartição. Com o desaquecimento da economia após a estabilização monetária, o Plano Real, os problemas financeiros da Previdência Social foram agravados. As dificuldades financeiras da Previdência Social não podem ser atribuídas apenas ao pagamento das aposentadorias, e, sim, à queda no número de contribuintes devido à informalização do mercado de trabalho[193].

> [...] há um aumento quase que constante na proporção de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos, que correspondiam a cerca de 42% da PEA no inicio de 1991 e estavam no limiar de atingir 50% de acordo com a PME de agosto de 1996. (Ramos e Reis, 1997:6).

A questão da previdência dos funcionários públicos estatutários, devido ao fato de ser um regime diferenciado, também deve ser analisada a partir da sua especificidade. Acreditamos que manter a moralidade da previdência pública deve ser uma preocupação constante num governo democrático. A colocação de tetos para o recebimento de benefícios certamente favorece o controle deste regime de Previdência, evitando abusos dos setores mais influentes que compõem o quadro de funcionários públicos. Porém, deve-se ter claro que a maioria dos servidores públicos inativos não recebe benefícios exorbitantes, visto que a maior parte dos servidores públicos, como o próprio governo FHC colocou, está no nível operacional, com remuneração média de quatro salários mínimos. As esferas do Poder Judiciário, os militares e o pagamento das aposentadorias do Legislativo não foram alvo da reforma, sendo ainda beneficiados com privilégios.

É inteligível que os custos com os inativos tenham crescido em decorrência de toda a insegurança gerada pelas reformas anunciadas desde 1990. Muitos funcionários públicos buscaram a aposentadoria ao mesmo tempo em que o governo federal suspendeu novas contratações. Assim, o quadro de inativos cresceu mais do que o dos ativos.

> O número de funcionários ativos na administração direta e indireta (considerando os civis do Poder Executivo) atingia em março último 580.035 pessoas (54,8% do total), enquanto o número de inativos e instituidores de pensão (que geram as pensões) chegava a 478.181 (45,2% do total).

---

[193] Esta análise também é defendida por Rosa Maria Marques e Mariana Batich (1999) e aparece no texto do Ipea nº 468 sobre "Emprego no Brasil nos anos 90", de março/1997, referindo-se à precarização do trabalho após 1995.

> A tendência mostra que, dada à idade média elevada dos ativos (42 anos), e mantida a média anual do número de aposentadorias (aproximadamente 18.000, sem considerarmos os períodos atípicos), em três anos o número de ativos se igualará ao de inativos. (Brasil, Plano Diretor, 1995:40).

A questão do ajuste fiscal pretendido pelo governo FHC foi relacionada diretamente aos problemas da Previdência Social, especialmente à dos funcionários públicos. A causa do aumento das despesas com a Previdência Pública foi a implantação do Regime Jurídico Único, criado pela Constituição Federal de 1988, ao transformar todo funcionário público em estatutário[194].

> Estima-se que 36% dos gastos com pessoal da União serão direcionados para o pagamento de inativos em 1995. [...] a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado. (Brasil, Plano Diretor, 1995:40-1).

O PT[195] – Partido dos Trabalhadores, quando era oposição ao governo FHC, afirmava que, longe de ser o pagamento das aposentadorias aos funcio-nários públicos a principal causa da crise financeira da Previdência Social, o problema estava relacionado aos desvios dos recursos da previdência nos últimos trinta anos, inclusive para a construção de obras públicas e da própria capital do país, além da sonegação e das dívidas que o setor privado e o próprio Estado tinham com a Previdência. Esse discurso ficou anacrônico com a reforma do governo Lula, que foi conduzida como um arranjo de caixa e quebra de direitos para o funcionário público. A imprensa nacional[196] publicou a lista de devedores da previdência, e ironicamente o governo Lula assumiu a dificuldade de cobrar essa dívida. Assim, é mais fácil retirar dos trabalhadores do que fazer valer as leis que prevêem como crime a sonegação fiscal. Contrariando a análise da época de oposição ao governo FHC, o PT, no governo Lula, novamente colocou como ponto central da reforma da Previdência Social os gastos com a previdência do funcionalismo.

---

[194] Segundo Bresser Pereira (1998c:247): "Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que esse regime jurídico único seria estatutário".

[195] Conforme dados da assessoria parlamentar do PT na Câmara dos Deputados Federais, em maio/1998, em www.pt.org.br. Ver ainda dados da CUT em www.cut.org.br – análise de Luiz Fernando Silva, representante da CUT no Conselho da Previdência Social.

[196] Ver o jornal *Folha de S.Paulo*, de 4 de maio de 2003, A4: "Segundo Ministério da Previdência Social, há R$ 79,2 bilhões de créditos em cobrança administrativa e outros R$ 99 bilhões – mais difíceis de cobrar – já inscritos na dívida ativa do INSS".

A Previdência Social sofreu o impacto negativo com a informalização do mercado de trabalho[197], que cresceu após a implantação do Plano Real. O sistema de receitas da Previdência Social, cuja principal fonte de recursos é a contribuição sobre o salário do trabalhador com carteira assinada, sofreu um impacto negativo com a queda no mercado de trabalho formal, numa conjuntura de aumento do número de beneficiários do sistema. A dificuldade de ampliar o número de postos formais de trabalho está ligada à manutenção de uma política econômica centrada na busca de controle da inflação, que, ao manter os juros altos, inibe o investimento produtivo, especialmente aquele voltado para o mercado interno. Com a contração da renda do trabalhador, o nível de consumo é afetado negativamente, fazendo cair a demanda. Os juros altos são necessários para manter o controle da inflação, porém afetam negativamente a dívida pública, que tem parte dela corrigida pela taxa Selic. Assim, perversamente, o Estado, com a política de juros altos, mantém a rentabilidade dos títulos da dívida pública, ampliando a dívida interna e inibindo o crescimento dos postos de trabalho ao conter a produção e o consumo. Ocorre uma distribuição perversa de rendas do setor produtivo e dos fundos públicos para o setor financeiro, que penaliza o sistema da previdência social.

Desta forma, a questão da Previdência Social não pode ser analisada sem considerar a política econômica e seus impactos na geração de postos de trabalho. A ampliação das despesas, decorrente da implantação dos benefícios criados pela Constituição Federal de 1988, especialmente no estabelecimento do piso de um salário mínimo para os aposentados da zona rural, não pode ser considerada ponto de desequilíbrio do sistema. São correções tardias da perversa falta de distribuição de rendas no país. Deve-se considerar como ponto central o crescimento da informalidade do trabalho durante toda a década de 1990, o baixo nível de crescimento econômico, o aumento dos juros e a dívida pública. A junção destes fatores com o processo de envelhecimento da população e o aumento do perío-do de cobertura do benefício da aposentadoria compõe o quadro geral dos impasses da Previdência Social no Brasil.

Segundo o DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar[198], os servidores públicos federais autárquicos não contribuíam para o benefício da aposentadoria, o que gerou um passivo previdenciário

---

[197] O próprio governo FHC reconheceu o impacto negativo da informalidade do trabalho nas contas da previdência social, conforme consta no *Livro Branco da Previdência Social* (1997:60).

[198] Análise de Ruy Brito de Oliveira Pedroza (1995:28).

na rubrica Encargos Previdenciários da União – EPU. Como desde 1993 os servidores autárquicos começaram a contribuir integralmente para a Previdência Social, a médio prazo a dívida pode ser revertida.

Quanto às metas para a reforma da Previdência, o governo FHC argumentou ser preciso evitar as aposentadorias precoces e divulgou[199] que, na maioria dos países, o critério da idade mínima é adotado nas regras da Previdência Social. Podemos ver o tema da reforma da Previdência Social na França, onde se aprovou em 2003 a elevação de tempo de contribuição do funcionário público, igualando-o ao do setor privado, para 40 anos. No Brasil, a reforma foi centrada na questão do tempo de contribuição e idade mínima para aposentadoria no setor público, seguindo a tendência internacional. Estes dois quesitos foram consagrados pela EC nº 20/98, sendo que o tempo de contribuição exigido para os trabalhadores que não adquiriram o direito à aposentadoria até 16/12/98 é de 35 anos para homem e 30 anos para mulher, tanto para servidores públicos (art.40/CF) como para os demais trabalhadores do regime geral da Previdência Social (art.201/CF). Ocorre que no regime geral, INSS, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) ainda permite aposentadorias sem o limite de idade. Foi prevista a redução de cinco anos para os professores do ensino fundamental e médio, sendo retirado este benefício para os professores do ensino universitário.

Para evitar as aposentadorias precoces, a EC nº 20/98, no art. 40, que trata dos servidores públicos, colocou o critério de idade mínima e tempo de contribuição, conforme o item III:

a) Sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.

b) Sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Pela Constituição Federal de 1988, art. 202, era exigido tempo de trabalho e não tempo de contribuição. Esta mudança não é apenas de vocabulário. Ela aumenta o tempo de trabalho, na medida em que apenas o tempo de trabalho formal, com registro em carteira e contribuição para a Previdência Social, é considerado a partir deste novo critério. Os trabalhadores que ficam durante algum tempo no mercado informal de trabalho, sem registro em carteira nem contribuição previdenciária, exatamente os menos qualificados e mais vulneráveis às oscilações da economia, são os mais prejudicados.

---

[199] Brasil. *Livro Branco da Previdência Social*. (1997:10).

As alterações colocadas pela EC nº 20/98 retiraram do art. 201, item I, a especificação do acidente do trabalho, que constava na redação da Constituição Federal de 1988. O governo FHC privatizou o seguro de acidentes do trabalho, por meio da criação de Mútuas de Acidentes do Trabalho e Doenças Ocupacionais. A EC nº 20/98 no art. 201, § 10, coloca: "Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado".

O governo FHC desenvolveu uma apologia dos poderes do mercado, com a tese de que o Estado deve ser um ator secundário em relação ao mercado. Neste sentido, a mudança na Previdência Social criou maior espaço para o mercado, por meio da previdência complementar privada e dos fundos para a previdência complementar pública. O governo Lula, ao estabelecer teto para a aposentadoria do setor público, vinculou essa medida com a criação de fundo complementar.

A reforma da Previdência Social buscou o equilíbrio financeiro do sistema, sem questionar a sua função de seguridade social, na medida em que estabelece o prolongamento do tempo de contribuição e as restrições aos benefícios. De forma geral, o que se busca é desonerar o capital e manter a taxa de lucro em níveis atraentes para o investimento. A proposta de desonerar a folha de salário para permitir a retomada dos investimentos na economia vem sendo debatida[200] como uma necessidade imperativa para o país integrar-se à economia internacional. Porém, o que podemos alegar é que a reforma da Previdência Social, ao centrar-se no corte de benefícios, sem uma política voltada para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda, apenas coloca para os trabalhadores menores níveis de seguridade social, sem impactos positivos na retomada do crescimento dos postos de trabalho e sem garantir o equilíbrio financeiro da previdência social. O que se torna urgente para o país é um projeto de desenvolvimento que articule maior proteção aos trabalhadores, uma reforma tributária que favoreça o crescimento econômico com distribuição de rendas e menores taxas de juros, e que favoreça o setor produtivo e o consumo. Porém, há forte tendência de apenas eliminar custos para o capital, reduzindo os benefícios sociais, conforme observamos:

> Passados mais de 10 anos da redemocratização plena do país, não cabe dúvida que é necessário reformar o modelo de relações trabalhistas, privilegiando a negociação e a flexibilização acima de tudo. A flexibilização é indispensável, pois o custo da mão-de-obra foi sensivelmente elevado

[200] Ver as análises de Pastore (1998) e os estudos do Ipea.

> nos últimos anos, e é extremamente difícil reduzi-lo, não só pelas dificuldades políticas de eliminar conquistas trabalhistas, como pela falta de alternativa de financiamento de gastos previdenciários no contexto do atual sistema tributário brasileiro. (Ramos e Reis, 1997:25-6).

A Constituição Federal de 1988, ao diversificar as fontes de financiamento da seguridade social, buscou dar maior estabilidade para o custeio da Previdência Social. Medidas com caráter de distribuição de rendas e justiça fiscal podem ser pensadas em termos de taxar o faturamento líquido das empresas, e não a folha de salário. Assim, empresas que são mão-de-obra intensiva não seriam oneradas excessivamente pelas contribuições previdenciárias, e aquelas com baixa intensidade de mão-de-obra e alta intensidade de capital pagariam conforme o faturamento líqüido, e não sobre o número de funcionários[201], o que também evitaria quedas de arrecadação em caso de redução do crescimento do emprego formal.

Aumentar o tempo de contribuição e a idade para aposentar, criar um sistema de previdência complementar privado, privatizar o seguro de acidentes do trabalho, quebrar o conceito de seguridade social, estas foram as mudanças mais significativas da EC nº 20/98 para a Previdência Social no Brasil.

Na questão da Previdência complementar, a EC nº 20/98, referindo-se ao art.202, coloca: "O regime de previdência privada de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar".

A análise apresentada pelo PT[202] quando era oposição ao governo FHC denunciou os riscos de um sistema previdenciário complementar baseado em reservas técnicas, e não como fundo de capitalização, como segue:

> Caso as "reservas técnicas" sejam ações de empresas falimentares, ou títulos lançados emitidos pelo governo, como é o caso dos emitidos para pagar os famosos precatórios, a aposentadoria não será honrada, com prejuízo para quem acreditou no conto da aposentadoria complementar privada. É como o sistema de consórcios, que funciona segundo o mesmo

---

[201] Esta é uma proposta que foi analisada também pelo DIAP e que não foi incorporada pela reforma da Previdência Social e possivelmente não estará na agenda da reforma fiscal. Na EC nº 20/98 está expressa, no art. 195, item I, para o financiamento da seguridade social, a taxação da receita ou o faturamento e o lucro. O § 9 deste artigo prevê diferentes alíquotas de cálculo para a Previdência Social em atividades intensivas em mão-de-obra.

[202] Elaborada pela Assessoria Técnica da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados em agosto de 1997. Atualizado em maio de 1998. Disponível em www.pt.org.br acesso em 4/2/2000.

> princípio, mas onde milhões de pessoas são lesadas na hora de receber o bem, após anos de contribuição, porque o governo não consegue fiscalizar e as reservas técnicas se mostram inexistentes no momento de garantir o bem do consorciado. (PT, 1998).

Se inevitavelmente temos que reconhecer que o sistema previdenciário vem sofrendo um desgaste interno, é preciso ter claras as razões da sua crise. No Brasil, a contribuição e a cobertura previdenciária nunca foram generalizadas para todos os trabalhadores. Sempre manteve-se um grande contingente de mão-de-obra que nunca contribuiu com a Previdência Social, como os trabalhadores do setor informal e do meio rural, o que interfere na crise previdenciária. O desequilíbrio financeiro está ligado à informalização do mercado de trabalho, mas também à persistência de esquemas de corrupção, fraudes e dívidas patronais para com o sistema previdenciário.

O conceito de Previdência Social não pode ser reduzido a seguro social, que prevê um sistema de contribuições/benefícios restritos à população contribuinte. O espírito da Constituição Federal de 1988 foi no sentido de construir um padrão de seguridade social no qual a previdência tem importância fundamental como um mecanismo capaz de criar processos de inclusão social, revendo a histórica precariedade de proteção social dada aos trabalhadores do meio rural e àqueles que nunca foram inseridos no mercado formal.

Outro fator que deve ser considerado na crise da Previdência Social é o aumento da expectativa de vida, da longevidade da população trabalhadora, que passou a ficar mais tempo coberta pelo benefício previdenciário.

> [...] o número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos setenta, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a mais de 12 milhões em 1990 e a cerca de 15 milhões quando se consideram as estimativas para 1994. (Marques e Medici, 1995:72).

Para o governo FHC, a mudança no perfil demográfico da população do país impôs a necessidade de alterações nas regras para a aposentadoria. Com dados do IGBE de 1991, o governo FHC divulgou o processo de envelhecimento da população brasileira.

> A queda da taxa de fecundidade indica que, nas próximas três décadas, haverá um rápido envelhecimento da população, o que ocasionará um aumento significativo da relação entre o número de idosos (pessoas com mais de 65 anos) e pessoas em idade ativa (15 a 64 anos), ou seja, daquilo que os demógrafos denominam "taxa de dependência da população idosa". (Brasil, Presidência da República, 1997:66-7).

A queda da taxa de fecundidade associada a um crescimento da expectativa de vida ocasiona o envelhecimento da população.

> Entre os anos 2000 e 2025, estima-se que a população idosa crescerá a uma taxa média de 6,6% ao ano, e que a população de 0 a 14 anos sofrerá uma pequena redução em termos absolutos. Ao final deste perío-do, os idosos representarão aproximadamente 15% da população brasileira. (Fundação SEADE, 1991:6).

Apesar de ser evidente o processo de envelhecimento da população, Veras (1994) chama a atenção para o fato de o Brasil manter, ainda por um longo período de tempo, uma vasta população jovem, o que lhe confere características distintas das dos países europeus. Assim, mesmo crescendo a população idosa, levará tempo para que no Brasil a taxa de dependência total aumente. Conforme dados[203] apresentados por Veras:

> O índice de dependência total não está aumentando no Brasil. Ao contrário, o aumento de pessoas acima de 60 anos é contrabalanceado por uma diminuição na faixa etária de 0 – 14 anos. Porém, quando o índice de dependência é calculado separadamente para os idosos e as crianças, o índice de dependência-idoso demonstra acentuado aumento. Isto tem implicações de alto custo financeiro. (Veras, 1994:39).

Apesar do envelhecimento da população, a informalização do mercado de trabalho ainda é o grande problema para a sustentação financeira da Previdência Social. Os dados apresentados pelo governo FHC demonstraram a amplitude deste problema.

> Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED – Lei nº 4.923/65) do Ministério do Trabalho revelam que, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1995, foram eliminados cerca de 2,1 milhões de empregos no segmento formal do mercado de trabalho, especialmente em alguns setores: têxtil, calçados, construção civil, financeiro, etc. Ainda segundo o CAGED, somente em 1995, teriam sido destruídos cerca de 400.000 empregos formais. (Brasil, Presidência da República, 1997:71).

---

[203] "O índice de dependência é normalmente definido como a razão entre a população abaixo de 15 ou acima de 60 anos e a que possui entre 15 e 60 anos. Este indicador pode ser decomposto em três outros indicadores, um para medir o ônus representado pelos idosos, outro para o ônus dos jovens e um terceiro para os jovens e idosos juntos. O aumento de pessoas idosas se refletirá em um índice de dependência-idoso mais alto. Quanto maior for a população mais jovem, maior será o índice de dependência-jovem. Em termos numéricos, o ônus do sustento sobre a população que trabalha é medido com maior exatidão pelo índice de dependência total – que leva em conta as variações no número de crianças, assim como no número de pessoas idosas. Todavia, não se deve esquecer que o ônus financeiro da faixa etária idosa é muito mais alto do que o das crianças, e que a diminuição do número de crianças e o crescimento do número de idosos têm um impacto econômico adverso" (Veras,1994:39).

Entre as medidas de reforma da Previdência Social editadas pela EC nº 20/98 no art. 195, § 9º, foi criado um mecanismo de flexibilidade para o pagamento das contribuições previdenciárias, certamente como forma de se atingir setores que hoje estão no mercado informal. "Art 195 §9: As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra."

No aspecto gerencial, a Previdência Social num país com as dimensões do Brasil certamente encontra dificuldades para cadastrar, manter atualizado e fiscalizar contribuintes e beneficiários. Neste sentido, o custo de gestão da Previdência Social deve ser considerado como um fator a ser melhorado.

> [...] para cada 100 unidades monetárias de benefícios pagos durante 1992, a previdência gastava 10,75 de custo administrativo. Desse montante, 6,95 cobriam as despesas com pessoal, 1,05 o processamento de dados, 0,75 remunerava a rede bancária e 2,00 destinavam-se a despesas diversas. Não dispondo de informações sobre o custo de sistemas previdenciários do mesmo porte que o brasileiro, essa pesquisadora valeu-se de dados de grandes seguradoras privadas para estabelecer o grau de eficiência da previdência. Segundo ela, para cada 100 unidades monetárias de beneficio pago, essas seguradoras gastavam o equivalente a 5,00 em administração. (Marques e Medici, 1995:76).

O conceito de seguridade social, estipulado pela Constituição Federal de 1988, foi atingido pela reforma da Previdência Social. A Constituição Federal, no art.195 § 2º, previa a elaboração do orçamento da seguridade social de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social. Conforme estipulado no art. 195, § 10 da EC nº 20/98, sendo a Previdência Social um regime contributivo, o repasse de recursos para o sistema de saúde e assistência social será definido em lei, eliminando o princípio do orçamento integrado da seguridade social.

A proposta da gestão quadripartite foi adotada pela EC nº 20/98, no art. 194, item VII: "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados". Na proposta da gestão quadripartite faltou especificar, no texto da EC nº 20/98, o caráter deliberativo e paritário da administração da Previdência Social, integrada no conjunto da seguridade social.

A reforma da Previdência, fosse por razões técnicas, administrativas ou financeiras, não poderia deixar de ser implementada. Porém, o fato é que os trabalhadores do Brasil perderam direitos adquiridos com essa reforma.

A reforma da Previdência Social só poderia ser implementada com sentido progressista se fosse aliada à reforma fiscal, patrimonial e com um esforço para a retomada do crescimento econômico, com geração de postos de trabalho. Sem alterar o padrão de desigualdade na apropriação da renda, na concentração de riqueza e na estrutura tributária do país, e sem retomar o crescimento econômico, a reforma da Previdência Social configura-se como um ajuste financeiro com a quebra dos direitos conquistados pelos trabalhadores e com a abertura desta esfera, a previdenciária, como um espaço para exploração pelo setor privado.

Um aspecto central da reforma da Previdência não é apenas abrir o mercado para o setor privado explorar a previdência complementar. É fazer com que o modelo de Previdência complementar crie a possibilidade de uma poupança interna, capaz de financiar investimentos[204]. A criação da previdência complementar objetiva legalizar e ampliar a participação dos fundos de pensão no financiamento de investimentos produtivos. A discussão sobre fundos de pensão é muito complexa, conforme nos coloca Peter Drucker (1993:49):

> Com as atuais expectativas de vida – quase duas vezes maiores que aquelas do século passado –, a maior necessidade das pessoas de hoje é a proteção contra a ameaça de viver demais. O "seguro de vida" do século dezenove era realmente um "seguro de morte". Já o fundo de pensão é o "seguro da velhice". Trata-se de uma instituição essencial em uma sociedade na qual a maioria das pessoas pode esperar sobreviver por muitos anos às suas vidas profissionais.

Porém, longe de ser apenas um seguro-velhice, os fundos de pensão movimentam quantias expressivas de capital, destinadas a financiar o investimento econômico.

> No capitalismo dos fundos de pensão, os assalariados financiam seus próprios empregos adiando o recebimento de uma parte dos seus salários. Eles são os principais beneficiários dos ganhos de capital. Não temos nenhuma teoria social, política ou econômica que se encaixe naquilo que já se tornou realidade. (Drucker, 1993:51).

---

[204] A respeito da proposta da Previdência como fundo de capitalização, a análise de Mota Fernandes (1995:225) é bastante esclarecedora: "A rigor, os fundos de capitalização, que aparecem nas propostas empresariais como sistema de previdência complementar, surgem como o grande filão do capital financeiro, que passaria a dispor de recursos anuais de quase US$ 20 bilhões para financiar o capital industrial e alimentar o mercado de capitais. Todavia, essa nova estratégia – que se caracteriza pelo fato de serem os recursos dos trabalhadores que financiarão o capital – implica a prévia formalização de um novo modelo de previdência e de assistência social, regulado pelo próprio Estado".

A expectativa positiva, declarada por Peter Drucker sobre os ganhos dos assalariados, ainda não é consensual[205]. Muitas análises têm colocado que a criação da previdência complementar privada favorece as grandes empresas que atuam no setor financeiro, gerindo vultosos recursos e canalizando sua aplicação para financiar o investimento privado. No Brasil, conforme dados da ABRAPP – Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada, estima-se que as reservas de poupança da previdência complementar fechada deverão subir para algo em torno de R$ 300 bilhões na próxima década[206]. Certamente é muito dinheiro e representa um grande espaço para o financiamento de investimentos. A declaração do presidente da ABRAPP, Carlos Duarte Caldas, mostrou a importância da previdência complementar no processo de crescimento econômico do país:

> [...] nós estaremos caminhando para resolver um grande problema social, isto é, gerar aposentadorias que permitam uma melhor qualidade de vida e, ao mesmo tempo, contribuindo para a formação de um volume de reservas que será altamente benéfico ao desenvolvimento de projetos [que] alavancam o progresso do País, gerando postos de trabalho e impostos oriundos do aumento da produção e da produtividade. (Abrapp, dez/99-jan/00).

Podemos concordar que os fundos de pensão são espaços importantes para gerar poupança nacional e que, sendo canalizados para investimentos, podem favorecer o crescimento do mercado formal de trabalho. Todavia, somente a partir da análise da legislação que regulará a previdência complementar poderá ser elaborado um estudo mais profundo e conclusivo sobre este assunto. O que podemos concluir é a transformação do que antes era área de atuação do Estado em espaço para o mercado.

As empresas públicas que mantêm fundos de pensão foram atingidas pelas alterações referentes à contribuição da patrocinadora dos fundos, que em hipótese alguma poderá exceder a contribuição do segurado, conforme estabeleceu o art. 202, § 3º, da EC nº 20/98. Segundo o governo FHC, o objetivo não é impedir que as empresas públicas patrocinem entidades fechadas de previdência privada, mas sim a eliminação de privilégios excessivos. Na verdade, a renda do funcionalismo público é um maná para os fundos privados, pois é o setor que ainda tem estabilidade de emprego e permite que a contribuição para fundos privados de aposentadoria cresça,

---

[205] Ver análise de Chesnais (1996), especialmente o capítulo 11..

[206] *Revista ABRAPP* – Dez/99-Jan/00. Investimentos e expansão dos fundos reforçam expectativa de desenvolvimento. Disponível em www.abrapp.org.br/revista/balanço-social.htm

especialmente se mantiver um teto baixo para o benefício previdenciário, acabando com a igualdade do salário da ativa para o aposentado.

Podemos verificar os dados divulgados pela imprensa nacional[207] sobre o crescimento dos planos de previdência privada, de 74,6% no primeiro trimestre de 2003 em relação ao mesmo período de 2002. O debate sobre a reforma da Previdência faz crescer a insegurança e força a classe média a buscar na previdência complementar privada um meio de garantir o futuro. É um bom negócio criar o pânico social entre trabalhadores, fazendo dos fundos privados a "estrela do mercado". A atuação dos fundos de pensão revela um novo arranjo do capital para sugar parte da renda-salário dos trabalhadores, a fim de criar vultosos recursos, os quais serão disponibilizados para financiar novos investimentos.

A apologia dessa nova forma de captação de recursos financeiros é a necessidade de criar empregos. Assim, sem mexer nos lucros e no poder de acumulação da riqueza, surge uma nova fonte de recursos para injetar capital nas empresas e torná-las mais competitivas – os recursos dos milhares de trabalhadores. No Brasil, a PEA – população economicamente ativa – é estimada em 72 milhões de pessoas. Parte desses trabalhadores poderá ser inserida no regime da previdência complementar, potencializando este mercado. É a criação de um novo pacto dentro das relações de produção capitalistas: o trabalhador, além de criar valor no processo do trabalho, criará uma fonte de recursos líquidos para realimentar o capital. É dentro dessa lógica do capital que vemos a importância da reforma da Previdência Social. O desmonte da previdência pública é o passo necessário para o crescimento da previdência privada complementar. Conforme a afirmação de Carlos Flory, presidente da Petros – Fundação Petrobras de Seguridade Social:

> Com a estabilização da economia e as notórias dificuldades e limitações da previdência oficial, além dos efeitos encorajadores da reforma previdenciária, espera-se que os segmentos profissionais e corporativos adiram cada vez mais à aposentadoria complementar. (Abrapp, dez/99-jan/00).

Os limites impostos aos fundos de previdência complementar das empresas públicas, não lucrativos, visa torná-los menos atrativos, fazendo migrar para os fundos de previdência privada complementar aberta os milhões de interessados nos planos de previdência complementar. Estes fundos, com claros fins lucrativos, são os maiores interessados nesse mercado previdenciário. Esta parece ser a justificativa para as restrições que a EC nº 20/98 colocou para os fundos de previdência complementar das empresas

[207] *Folha de S. Paulo*, 26 de maio de 2003, p. B1.

públicas. A questão da previdência complementar para o servidor público ficou estabelecida na EC nº 20/98, art. 249, que prevê a criação de fundos de previdência a serem compostos por contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza. Vários estados da Federação já implementaram mudanças no sistema de previdência do funcionalismo. A título de exemplo, o governo do Paraná, por meio da Lei nº 10219 de 21/12/1992, criou o Fundo de Previdência do Estado, e em maio de 1998, o IPE, Instituto de Previdência do Estado, passou a ser Paraná-Previdência, pela Lei nº 12.398/98, Decreto nº 721, num regime de previdência complementar. Conforme foi divulgado na imprensa paranaense, a criação do Paraná Previdência atendeu a dois objetivos claros: o ajuste fiscal do Estado e a criação de uma fonte para financiamento de negócios ao setor privado.

> A modelagem do Paraná Previdência vai permitir ao governo Lerner fazer de imediato o ajuste fiscal. Já na sua criação, o novo sistema previdenciário assume o pagamento da aposentadoria e pensão de 30,2 mil inativos e pensionistas do estado. A transferência desse passivo para o fundo vai reduzir a participação da folha de pagamento na receita líquida do estado, de 72 para 56%, uma economia anual de pelo menos R$ 455 milhões [...] o Paraná Previdência nasce como maior fundo de pensão do estado, alavancando os investimentos privados no Paraná feitos por essas instituições [...] em dois anos o Paraná Previdência vai dobrar os recursos disponíveis do setor para investimentos. O volume vai passar dos atuais R$ 2 bilhões para R$ 4 bilhões". (*Gazeta do Povo*, 3/2/1999:15).

Outro ponto polêmico sobre a reforma da Previdência Social, referente ao seu financiamento, está atrelado à discussão sobre as parcelas de contribuição dos empregadores e empregados. Com relação à previdência dos funcionários públicos, a Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999 (DOU de 29/1/99), fixou a contribuição dos servidores federais em 11%, incidindo também sobre os inativos e pensionistas. Essa lei foi considerada inconstitucional, e a taxação dos inativos foi aprovada pela reforma do governo Lula, EC nº 41 de 19/12/2003, em 11% do valor excedente ao teto do INSS, alterando também o cálculo do benefício, estabelecido pela média dos salários de contribuição, e não mais pelo salário do final da carreira e antecipando a idade mínima de aposentadoria para 60 anos (homem) e 55 anos (mulher). O governo FHC estabeleceu um fator previdenciário com a Lei nº 9.876/99, mudando as regras para estabelecer o valor dos benefícios do INSS, deixando de contar os 36 últimos salários para considerar 80% da média dos maiores salários de contribuição após julho de 1994. Com o fator previdenciário se considera o tempo de contribuição, idade de aposentadoria e tempo de sobrevida da pessoa.

O aumento das contribuições, na medida em que diminui o déficit da Previdência, pode ser analisado como uma medida de ajuste fiscal, favorecendo o superávit primário[208] nas contas do governo federal. O acordo com o FMI, firmado no segundo semestre de 1998, previa um superávit primário de 3,1% do PIB. Assim, o governo FHC buscou diminuir as despesas com a Previdência Social, criando um aumento nas contribuições. A meta de superávit primário foi elevada no governo Lula, tornando ainda mais problemático o investimento na área social. Em 2004 o governo alcançou um superávit primário de 5,29% do PIB, ou seja, R$ 84,829 bilhões[209] .

A mudança que o empregador buscava na reforma da Previdência era a diminuição, senão a isenção, da contribuição empresarial, com o argumento de que isso onera a folha de salários, prejudica a oferta de empregos e favorece o crescimento do setor informal. Assim, o próprio trabalhador seria o responsável pelo custeio da Previdência Social. Estas mudanças ainda não foram aprovadas, porém já se discute[210] que o governo terá que dar continuidade à reforma da Previdência Social, mesmo após a reforma realizada pelo governo Lula. A reforma colocada pela EC nº 20/98 não conseguiu atingir as metas que o governo FHC esperava: elevar as contribuições dos trabalhadores e diminuir as despesas com as aposentadorias, colocar tempo de contribuição e idade mínima para aposentar também para o setor privado e taxar os inativos. Segundo o economista Luiz Carlos Mendonça de Barros, o PT retomou a agenda do governo FHC, naquilo que ela tinha de pior.

> A reforma da Previdência, a única que importa para os mercados, tornou-se ritual de passagem do PT para o mundo adulto. O PT vestiu as calças compridas, aparou a barba e o cabelo, vestiu Armani e se apresentou ao FMI e aos mercados. (Barros, *Folha de S. Paulo*, 27 de maio de 2003: A 10)

A polêmica sobre a questão do crescimento econômico com maior nível de empregos, segundo setores empresariais e o debate acadêmico mais

---

[208] Segundo o economista Raul Velloso (*Revista da Administração Federal*. SEAP – maio-junho/99:23), o superávit primário é a diferença entre a arrecadação de impostos e as despesas não financeiras.

[209] Conforme divulgado pelo jornal *Folha de S. Paulo*, 20/1/2005, p.B 1.

[210] Conforme declaração de Raul Velloso (1999:25): "[...] as mudanças mais importantes da reforma do regime de previdência geral (INSS) não foram aprovadas, limitando bastante o seu alcance. Por isso o governo vai ter de fazer um novo esforço, que ainda nem começou, mexendo em coisas que não conseguiu mudar até agora".

conservador, passa, necessariamente, pela reforma da Previdência[211] e pela reforma administrativa. No caso da Previdência Social, tanto pela redução dos custos das empresas com recolhimento para o fundo da previdência básica como pela criação de fundos de pensão que financiem os novos investimento por meio da previdência complementar[212]. Com relação à reforma administrativa, a questão é o controle dos gastos do governo, o que prevê austeridade, conforme análise de Reis Velloso (1996:14):

> Há necessidade de mudanças de parâmetros, dada a excessiva rigidez do atual quadro de despesas públicas. Tal mudança depende da realização das reformas administrativas e da previdência e, em geral, de serem colocados sob o controle os "orçamentos autônomos", ou seja, aqueles que sempre escapam às regras de austeridade definidas pelo tesouro: orçamento de pessoal, orçamento da previdência, orçamento da saúde, orçamento dos estados e municípios, orçamento do poder legislativo, orçamento do poder judiciário, orçamento das empresas estatais. Nossa percepção é que somente quando forem estabelecidos limites legais para a despesa de tais orçamentos (fazendo-os cumprir), poderá ser cortado o cordão umbilical com o tesouro.

Parece que tudo o que foi previsto na Constituição Federal de 1988 em termos de orçamento para a seguridade social e para o pagamento dos servidores públicos atrapalhou o governo FHC e depois o governo Lula. Pela análise de Velloso (1996), podemos pensar num novo centralismo de recursos, disponíveis conforme o gosto do governo federal. Parece ser esta a meta das reformas em curso no Estado brasileiro. A desvinculação de receitas foi uma estratégia de negociação do governo Lula para angariar apoio na aprovação das reformas, especialmente na da Previdência Social[213].

Para discutir a crise fiscal do Estado é preciso retomar o processo histórico recente do Brasil, pois, longe de ter sua origem na folha de pagamento do funcionalismo público e no sistema previdenciário, a crise fiscal originou-se da diminuição da contribuição fiscal nos anos 1980. A debilitação financeira do setor público tem relações profundas com o processo de endividamento do Estado para dar solvência ao setor privado depois da crise da divida externa, iniciada nos finais dos anos 1970 e prolongada na década de 1980.

---

[211] Conforme prescreve o debate promovido pelo Banco Mundial sobre a América Latina: "Sistemas públicos de pensão são um entrave fiscal maior em uma série de países e precisam ser reformados". (Kucznsky, 2004:25)

[212] Para maiores detalhes, ver Mota Fernandes (1995). O tema também foi abordado por João Paulo dos Reis Velloso (1996).

[213] Ver *Folha de S. Paulo,* 27 de junho de 2003, p. A 7.

> [...] o déficit publico não era um simples problema administrativo. Foi em função do declínio da arrecadação tributária e do montante dos juros da dívida pública que o déficit publico foi ampliado. Para se ter uma idéia, de 10,2% do PIB (1980), a receita tributária líquida passou a 5,4% em 1984. (Cinquetti, 1992:93).

Ainda retrocedendo à década de 1980, veremos que a crise fiscal do Estado é um processo muito mais complexo, que remonta à própria internacionalização financeira e produtiva, aprofundada a partir dos anos 1970. No caso brasileiro, a dívida interna e externa são fatores determinantes da crise fiscal do Estado. Conforme colocou Raul Velloso (1999:25):

> O governo, forçado pelas circunstâncias, está procurando recuar no resgate da dívida social e buscar fontes novas de receita, para conseguir fechar essa conta e ao mesmo tempo gerar um excedente, que é o superávit primário, para começar a pagar um pedaço da dívida.

Desta forma, discordamos da análise que foi apresentada pelo governo FHC, na medida em que ela restringiu toda a crise fiscal ao custo da máquina administrativa e apontou como alvo para sua reforma o sistema previdenciário e a estabilidade do funcionalismo público. O governo FHC não mexeu com o grave problema da concentração da riqueza e das rendas. A saída que ele propôs foi o aumento das contribuições dos trabalhadores, aumento da arrecadação de impostos, quebra de direitos previdenciários e diminuição das despesas com o funcionalismo público. Esta agenda continuou no governo Lula, em que, até o ano de 2005, não se evidenciaram medidas de distribuição de renda e forte crescimento do emprego e da produção. A política econômica adotada vem mantendo juros altos, a meta de controle da inflação, rigor excessivo na realização de superávit primário e controle do gasto público, com baixo nível de investimento em infra-estrutura.

A reforma do Estado e os serviços sociais

Uma das conseqüências do processo de reforma do Estado é a redução da máquina estatal, especialmente na operacionalização dos serviços sociais. A diminuição do tamanho do Estado não é um fator isento de interesses, mas evidencia a polêmica dentro da sociedade sobre que funções o Estado deve realizar e qual o seu papel na prestação dos serviços sociais. Neste sentido, a redução da máquina pública no Brasil foi articulada com a reforma administrativa, no sentido de diminuir as contratações e fomentar as

demissões por meio de Planos de Demissões Voluntárias (PDV), e também com a proposta de uma nova forma de prestação de serviços sociais em que o poder público se retira da operacionalização dos serviços e cria instrumentos de parcerias com o setor privado.

A proposta de reduzir a atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais não nasceu dentro do governo FHC, mas foi incorporada por ele. A proposta de reduzir a intervenção direta do Estado na área social vinha sendo difundida, na década de 1990, pelos organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial. A reforma do Estado busca promover o ajuste orçamentário e o equilíbrio fiscal, embora o tema do combate à pobreza seja central na argumentação do Banco Mundial.

O Banco Mundial passou a analisar a atuação dos governos no âmbito social, prescrevendo reformas especialmente nas áreas da educação e da saúde. Buscando avaliar a eficiência das ações desenvolvidas pelos governos nas últimas décadas na melhoria da qualidade de vida das populações pobres dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial concluiu que são necessárias reformas na maneira de ofertar os serviços e também no sistema de financiamento, que alteram as funções do Estado: "Sob vários aspectos, a despesa governamental com serviços sociais é ineficiente. E sobretudo tende a não beneficiar aqueles que mais necessitam – os pobres" (Banco Mundial, 1990:81).

Ainda no debate sobre a redução da pobreza, o Banco Mundial (1990:78) afirmou: "Melhorar a educação, a saúde, a nutrição é um modo de lidar diretamente com as conseqüências da pobreza". O agravamento da situação de pobreza no mundo levou o Banco Mundial a discutir os serviços sociais voltados especialmente para as populações mais vulneráveis, prescrevendo medidas focalizadas. O tema da eqüidade foi colocado como a necessidade de criar políticas sociais focalizadas, priorizando a educação primária e o atendimento preventivo na área da saúde, a atenção básica. O ensino superior e o atendimento hospitalar foram considerados secundários dentro das propostas de atuação do Estado na área social.

Na proposta do Banco Mundial, a universalização das políticas sociais foi considerada como um fator contrário à eqüidade, já que beneficia setores da população que não estão dentro da linha da pobreza e que, portanto, podem pagar pelos serviços de educação, especialmente quanto à educação superior e à saúde e, no caso do atendimento hospitalar. Este debate sobre a necessidade de focalização das políticas sociais ocorreu no mesmo contexto em que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 universalizava o acesso à saúde e educação, inserindo a assistência social no conceito de seguridade social. No entanto, devem-se considerar as análises do Banco Mundial, já

que no Brasil antes da Constituição Federal de 1988 exatamente os mais pobres estavam fora do acesso aos serviços sociais.

A área da saúde, vinculada historicamente ao sistema de Previdência Social, excluía dos serviços de assistência à saúde os trabalhadores do setor informal da economia (em torno de 50% da PEA). A saúde no Brasil estava organizada em duas áreas: ações do Ministério da Saúde, com caráter preventivo, saúde coletiva, e ações curativas, atendimento individualizado, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, restrito aos contribuintes e dependentes do então INAMPS[214]. Somente com a regulamentação da Constituição Federal de 1988, através da Lei nº 8080/90, foi estabelecido o Sistema Único de Saúde com a universalização do acesso e a integralidade das ações, por intermédio de ações de caráter preventivo, curativo e promoção à saúde. Na área da saúde houve uma pressão muito grande de demanda por serviços após a universalização dos direitos, ampliando o acesso da população aos serviços básicos e hospitalares, embora a capacidade de atendimento esteja aquém da demanda e persistam problemas no modelo de atendimento centrado no aspecto curativo, para o qual são destinados em torno de 80% dos recursos do Sistema Único de Saúde. Na década de 1990 houve avanços na cobertura de vacinação, atenção às gestantes, crescendo também o cuidado com os idosos e buscando mudanças no padrão de atendimento, com sistema de monitoramento dos riscos e agravos à saúde da população. Para atestar os avanços, podemos citar a queda na taxa de mortalidade infantil[215], que passou de 39,4 em 1995 para 32,7 em 2001, embora mantendo níveis elevados em comparação com os dos países desenvolvidos. No entanto, o investimento público na saúde foi prejudicado pela necessidade de conter os gastos governamentais para atingir a meta de superávit primário[216].

No ensino superior público, especialmente as universidades federais, o atendimento volta-se para os segmentos das classes médias, devido à seleção de entrada, na qual a população mais pobre não consegue competir, situação que permanece após a Constituição Federal. Na década de 1990 cresceu o número de instituições privadas que atuam no ensino superior, e a

---

[214] INPS – Instituto Nacional de Previdência Social; INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

[215] Taxa de mortalidade infantil medida pelo número de óbitos de crianças menores de um ano de idade, expresso por 1 mil nascidos vivos. Dados conforme Castro. *Texto para discussão*. Ipea 988. (Tabela 9, p. 35).

[216] Verificar análise em Castro, 2003, *Textos para Discussão* 988 e também o *Boletim Política Social* nº 9 – Ipea, 2004.

oferta de cursos privados representa em média 75% das vagas existentes. A questão do acesso da população com menor renda a esse serviço foi organizada por meio de um sistema de financiamento – FIES, no qual o Estado subsidia o setor privado, além de permanecer a questão do certificado de filantropia como um subsídio, na medida em que diminui a arrecadação de impostos. Na área da educação básica, com a definição de competência entre os diferentes níveis de governo, os avanços podem ser registrados se considerarmos a elevação da taxa de matrículas no ensino fundamental (93%) e o processo de municipalização, porém ainda não há universalização de acesso ao ensino médio e permanece alta a taxa de analfabetismo (em torno de 13% em 2001).

Quanto à habitação, o modelo de financiamento criado durante a ditadura militar, por meio do Banco Nacional de Habitação[217], direcionou recursos para as camadas médias, sendo que a avaliação do nível de renda era um critério para o acesso ao crédito. Assim, os mais pobres, com rendas abaixo de três salários mínimos, e especialmente os trabalhadores do setor informal, não tinham acesso ao crédito para habitação. O mercado imobiliário favoreceu a especulação com a terra urbana e a concentração de riqueza também se deu no caso da propriedade urbana, fazendo com que haja déficit habitacional para a população de baixa renda ao mesmo tempo em que existem unidades domiciliares urbanas desocupadas. Na década de 1990 a ação do governo federal quanto ao acesso à moradia foi bastante reduzida. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal assumiu o financiamento da habitação também para os segmentos populares, mantendo, no entanto, a avaliação da renda como critério de acesso ao crédito. A Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, que tratam da questão urbana, só foi regulamentada com a Lei nº 10.257, em 10/7/2001, o Estatuto da Cidade, prevendo a reforma urbana, com ênfase na função social da propriedade.

O avanço no acesso aos serviços sociais ocorreu no momento em que a crise fiscal do Estado se tornava evidente, com a elevação das despesas para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. As conquistas com a universalização do acesso, sem melhorar a capacidade de investimento público na elevação da qualidade dos serviços ofertados para toda a população, faz a classe média buscar o mercado privado. A população mais pobre que foi inserida no acesso aos serviços sociais, na medida em que não tinha esse acesso anteriormente, fez pouca pressão para a melhoria da qualidade

[217] O BNH foi criado em 1964, como estratégia do governo para o financiamento da habitação, e extinto em 1986.

dos serviços. Reproduzindo a lógica da submissão, agradece pelo fato de ser atendida, sem considerar isso como um direito de cidadania. Na medida em que as camadas médias não reivindicam o acesso aos serviços públicos, que passam a ser vistos como de má qualidade, reforça-se a tese da eqüidade proposta pelo Banco Mundial, o Estado deve atender os mais pobres. Assim, a cidadania é novamente estratificada conforme o nível de renda, e não se universaliza de fato o acesso aos serviços públicos como contrapartida do pagamento dos impostos e como direito do cidadão. A população mais pobre, na medida em que tem menor poder de pressão política, fica submetida aos serviços que são precarizados pela falta de investimentos públicos. Desta forma, eleva-se a taxa de matrícula no ensino fundamental no mesmo contexto em que a escola pública sofre com a perda da qualidade do ensino e a precarização do trabalho do professor. Ser professor do ensino público deixa de ter um *status* social positivo, pois os níveis salariais e as condições de trabalho impedem uma efetiva valorização desses profissionais, o que se reflete na qualidade do ensino público.

A discussão sobre as dificuldades do orçamento público, depois da crise financeira do Estado na América Latina durante a década de 1980, levou a uma divulgação das reformas empreendidas pelo Chile como um exemplo a ser seguido. A partir do debate do modelo chileno da reforma na prestação dos serviços de educação e saúde, com a efetiva participação do setor privado, o Banco Mundial passou a fazer recomendações aos países em desenvolvimento no sentido de reformar o setor público de serviços sociais. A grande meta seria manter uma rede de serviços, mesmo num ambiente de restrições orçamentárias por parte do governo. Para tanto, o modelo de parcerias com o setor privado seria a opção mais viável. As áreas da saúde, nutrição e educação foram colocadas como prioritárias para combater a pobreza nos países em desenvolvimento.

No setor da educação, a experiência chilena criou uma rede de parcerias com o setor privado, por meio da oferta de subsídio para as escolas privadas, incentivando a concorrência entre o setor público e o privado pela alocação de recursos do orçamento governamental.

> No Chile, o sistema educacional foi reformado em 1980/81, quando teve início uma política de fomento à educação particular, custeada em parte com financiamento público. A meta era melhorar a qualidade do ensino e aumentar o número de matrículas. O governo, por meio de um sistema de pagamento por aluno, incentivou o setor privado a oferecer instrução, forçando assim as escolas públicas a competirem pelos alunos. Transferiu-se às municipalidades a responsabilidade da instrução pública primária e secundária, e às organizações não-lucrativas do setor

> privado as escolas profissionalizantes, na esperança de adequar melhor as escolas às exigências do mercado de trabalho. Os recursos do Ministério da Educação são alocados às escolas públicas com base nos índices de matrícula e de evasão escolar. Iguais subsídios recebem as escolas particulares que forneçam instrução gratuita. (Banco Mundial, 1990:89).

Na área da saúde foi discutida a necessidade de reverter o modelo de atendimento adotado nos países em desenvolvimento, com a denúncia dos custos do sistema curativo em detrimento de uma melhor atuação no sistema preventivo[218]. Além da mudança no foco da atenção, do curativo para o preventivo, a necessidade de reforma da ação do Estado na área da saúde, devido ao alto custo orçamentário desses serviços, a parceria com o setor privado foi a alternativa defendida pelo Banco Mundial.

> Não há muitos argumentos a favor de que os tratamentos de saúde sejam incumbência exclusiva do Estado. Sem dúvida é necessária uma intervenção estatal maior, mas isto não quer dizer que todos os médicos e enfermeiros tenham de ser pagos pelo governo. As necessidades diferem de país para país, mas alguns princípios gerais se mantêm. Primeiro, deveria ficar sob a responsabilidade do governo aquilo que tivesse caráter de bem público (como a pureza do ar e segurança no trânsito) ou trouxesse benefícios não só às pessoas como também às comunidades (como vacinação contra doenças transmissíveis). Segundo, a principal função do Estado na prestação de tratamento de saúde deveria ser a de fornecer serviços básicos naquelas regiões onde o setor privado tem pouca possibilidade de atuar. Terceiro, caso estejam funcionando sistemas privados, caberia ao governo assegurar o acesso dos pobres aos serviços essenciais. Isto quer dizer que em muitos países os governos deveriam continuar expandindo os serviços básicos, mas sua preocupação maior deveria ser a de garantir o acesso dos pobres a esses serviços. Um bom exemplo ainda é o Chile. [...] O governo estimulou o setor privado a oferecer planos previamente pagos de seguro de saúde, a serem financiados por deduções na folha de pagamento. Foram adotadas taxas de usuário, com base na capacidade de pagar. (Banco Mundial, 1990:90-1).

O financiamento dos setores de educação e saúde, num ambiente de aumento da demanda por parte da população usuária e de corte no orçamento

---

[218] O movimento sanitarista no Brasil já discutiu a necessidade de inversão no modelo da saúde pública na década de 1980. A proposta de voltar-se para o atendimento preventivo foi identificada como uma necessidade efetiva no Brasil, porém ainda persiste o modelo curativo. Conforme dados do governo FHC (Brasil, *Cadernos MARE*, nº 13, 1998:12), cerca de 80% dos recursos da área da saúde são destinados ao pagamento dos hospitais e laboratórios credenciados.

público, passou a exigir reformas voltadas para ampliar a parceria do Estado com o setor privado. Uma idéia que cresceu a partir da divulgação da incapacidade financeira do Estado foi a de cobrar pelos serviços de saúde e educação. Na verdade, é um processo de redução das responsabilidades do Estado com a prestação direta dos serviços sociais e a ampliação do mercado privado nas áreas de educação e saúde. Mesmo sabendo das restrições das populações pobres dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial recomendou mudanças voltadas para o mercado na área dos serviços sociais.

> Quais são as possibilidades de se cobrar pelos serviços? Indícios recentes mostram que a procura de tratamento médico é sensível ao preço, no caso dos pobres mais que no dos ricos. Logo, se este tratamento passar a ser cobrado (ou seu preço subir), os pobres serão os primeiros a abandoná-lo. Portanto os serviços de saúde das áreas pobres terão de ser muito subsidiados. Isto não quer dizer que o serviço seja gratuito; podem ser cobradas pequenas taxas nominais, em algumas áreas pobres. E em regiões menos carentes e nas áreas urbanas mais ricas justifica-se perfeitamente a cobrança de taxas mais elevadas, que podem gerar boas rendas. Também cabe considerar a cobrança de taxas no caso dos tratamentos (em especial hospitalares) cujas maiores vantagens são particulares; isto geraria mais recursos que seriam destinados à saúde pública e a cuidados preventivos. Há também muitos indícios de que as pessoas estão dispostas a pagar pela educação superior. Com as taxas pagas pela instrução secundária e superior, obter-se-iam recursos para melhorar a qualidade da educação em geral e para expandir a educação primária, caso necessário. São menos definidos os efeitos das taxas sobre a demanda de educação primária. (Banco Mundial, 1990:92-3).

A discussão sobre os papéis e funções que o Estado deve desempenhar considerou como premissas a crise do Estado a partir dos anos 1970 e o gigantismo do Estado na regulação da economia e no controle sobre a sociedade civil. A partir dessas premissas, a conclusão pareceu óbvia para os setores conservadores: reduzir o Estado e ampliar o espaço da sociedade civil e do mercado, entendendo como ampliação do espaço da sociedade civil a proposta de pagamento pelos serviços da área social. Os movimentos progressistas, vinculados às idéias democráticas, pressionaram o Estado no sentido de aumentar o controle social, exigindo transparência e probidade administrativa. A reforma do Estado assumiu o discurso dos setores de esquerda, que foi, porém, usado para promover a ampliação do mercado e transferir para a sociedade civil responsabilidades na área social.

Conforme colocações de Felicissimo e Barreto (1997), buscando um consenso sobre as novas funções e papéis que o Estado deve desempenhar, em 1996 aconteceu o Simpósio Ministerial dos Países da OCDE sobre o

Futuro dos Serviços Públicos, realizado em Paris. A partir desse encontro passou a ser difundida uma referência internacional – denominada "Nova Gerência Pública" (NGP), cujos pontos centrais foram assim definidos:

– redução do foco nos governos centrais, com substituição de estruturas altamente centralizadas por mediações gerenciais descentralizadas;

– ampliação do foco nos resultados, e não nos insumos;

– incentivo à utilização de instrumentos e métodos extraídos do setor privado;

– dissolução das fronteiras formais entre instituições públicas e privadas. (Felicissimo e Barreto, 1997:6).

Conforme a análise dos autores citados acima, "está amplamente difundida a idéia de que o Estado é cada vez menos importante para cumprir com as funções centrais da sociedade e que o mercado tem maior capacidade para isso". (1997:6).

A polêmica sobre a crise do Estado pode ser analisada sob diferentes ângulos. A nosso ver, evidencia a exaustão de um tipo de regulação do Estado sobre a produção que limitava o poder do capital. Este tipo de regulação é que entrou em crise, especialmente nos países onde os padrões de seguridade do Estado de Bem-estar Social foram efetivados. É um impasse que revela a disputa pela apropriação da riqueza socialmente produzida, colocando o Estado entre a necessidade de legitimidade e a de favorecer a acumulação, conforme analisou O'Connor (1977). Esse impasse é evidente na polêmica sobre o financiamento de um padrão de bem-estar social e a ampliação dos processos favoráveis à acumulação do capital.

Na América Latina é preciso ter muito cuidado ao falar sobre os custos dos serviços sociais. Não chegamos a efetivar um sistema de proteção social nesta parte do continente americano. Assim, a crise do Estado nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, tem particularidades próprias. Ela não é decorrente dos custos crescentes de um sistema efetivo de proteção social, mas demonstra a histórica resistência das elites dominantes em implementar um processo de distribuição de rendas e de riqueza. É a crise da falta de proteção social, que ainda persiste nos países em desenvolvimento, combinada com a precaridade dos serviços públicos, que não consegue elevar o nível de vida da população. Assim, a crise do financiamento do Estado nesses países não pode ser atribuída ao alto custo com o sistema de proteção social. As razões da crise financeira do Estado estão relacionadas ao sistema da dívida pública (interna e externa) e da subalternidade dos países em desenvolvimento dentro da economia mundial.

Apesar da sua particularidade histórica, a crise do Estado foi assumida, nos países em desenvolvimento, como uma crise da burocracia pública e da excessiva ação do Estado na execução dos serviços sociais, como se existisse um efetivo Estado de Bem-estar Social a ser reformado. A divulgação da incapacidade do Estado de manter e ampliar a rede de serviços sociais foi incorporada ao discurso das elites locais como verdade incontestável. Mesmo que a realidade social, explosiva em alguns países como o Brasil, teime em mostrar o contrário, que há premente necessidade de criar um efetivo sistema de proteção social. Nos países em desenvolvimento a fome ainda é um fenômeno comum, a morte decorrente de condições inadequadas de saneamento e nutrição ainda é persistente, vitimando milhares de crianças, como o próprio Banco Mundial (1990:94) divulgou: "[...] em 2000, morrerão quase 10 milhões de crianças com menos de cinco anos no mundo em desenvolvimento, pelas mesmas causas que matavam crianças em 1900". Dentro deste cenário histórico, a proposta de desestatizar os serviços sociais nos países em desenvolvimento não assume uma perspectiva progressista, mas reforça um modelo de sociedade excludente e subalterna.

No Brasil, a reforma do Estado, na década de 1990 não decorreu de uma preocupação efetiva com a reversão do quadro de miséria da população. O ponto central para a reforma foi a necessidade de ajuste orçamentário, no qual o corte nas despesas do governo passou a ser uma medida imprescindível para garantir o pagamento dos juros da dívida pública. Os avanços sociais, expressos no gasto social federal[219], que foram em torno de 14% do PIB em 2001, resultaram das reformas democráticas previstas na Constituição Federal de 1988, e não da reforma liberal dos anos 1990. Assim, é a resistência ao desmantelamento do Estado que ainda mantém ganhos na área social.

A apologia do discurso reformista na década de 1990 propôs um Estado estratégico, com a redução da burocracia e a ampliação de parcerias entre os setores público e privado. Este discurso criado nos países centrais passou a ser divulgado como solução para todas as nações.

> O Estado moderno deve evitar interferir em tudo indiscriminadamente, limitando-se ao essencial, recolhendo sua burocracia, e desempenhando apenas o papel que lhe cabe através de uma administração sólida: um "Estado estratégico garante o interesse geral". (Martinand, 1996:5).

A experiência francesa de concessão de serviços e obras públicas também passou a ser considerada um modelo a ser seguido. Conforme Martinand (1996), a França realizou a concessão de obras de infra-estrutura (estradas,

[219] Conforme *Texto para Discussão* 988, Ipea.

pontes) e de serviços de distribuição de água, saneamento e iluminação[220]. A discussão sobre a relação público e privado na Europa, especialmente depois do Tratado de Maastricht, devido à necessidade da integração regional, suscitou uma nova dinâmica entre Estado e sociedade civil. A dinâmica colocada na Europa não é extensiva aos países em desenvolvimento, onde há uma carência de investimentos na área da seguridade social.

Conforme Giddens (1996), em sociedades com alta reflexividade social, o espaço da autonomia dos indivíduos tende a aumentar. Para ele, a reflexividade social é dada a partir da destradicionalização da sociedade, em que "os indivíduos devem se acostumar a filtrar todos os tipos de informação relevantes para as situações de suas vidas e atuar rotineiramente com base nesse processo de filtragem" (1996:15). Nestas sociedades reflexivas cresce o poder de autonomia da sociedade civil, levando a uma redefinição dos papéis do Estado, especialmente quanto ao controle sobre a incerteza artificial. "A incerteza artificial refere-se a riscos criados pelos próprios desenvolvimentos inspirados pelo Iluminismo – nossa intromissão consciente em nossa própria história e nossas intervenções na natureza" (Giddens,1996:93).

A alta reflexividade social, conforme o conceito dado por Giddens, refere-se à capacidade do indivíduo em participar e influenciar nos destinos gerais da sociedade a que pertence. Neste sentido, a histórica luta pela participação social e as conquistas sociais e políticas das classes trabalhadoras foram os pressupostos necessários para a criação de um ambiente social marcado pela reflexividade, analisada como autonomia consciente, nos países desenvolvidos.

É importante lembrar que Giddens não propõe a diminuição do Welfare State, mas a sua reconstrução, mantendo o papel do Estado como elemento necessário para a coesão social e atuando ativamente contra os processos de exclusão social. Giddens afirma também que nos países desenvolvidos vem crescendo a desigualdade na distribuição de rendas, sendo mais evidente nos países que implementaram políticas neoliberais: "Por fim, aqueles países que passaram por longos períodos de governo neoliberal mostram maiores aumentos na desigualdade econômica que outros, com os EUA, a Nova Zelândia e o Reino Unido à frente" (1999:116).

Analisando que a desigualdade de rendas é um fator que favorece processos de exclusão social, Giddens advoga pela efetividade da intervenção do Estado[221].

---

[220] Apesar da experiência de concessões de obras e serviços públicos, a França mantém um elevado número de funcionários públicos e alto nível de investimento no sistema de proteção social.

[221] O jornal *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, de 21/2/1999, divulgou matéria sobre a terceira via, com a discussão das idéias de Anthony Giddens.

> No contexto da Europa, um elemento-chave é sustentar os níveis de dispêndio com o Welfare. O Welfare State pode estar necessitando de uma reforma radical, mas sistemas de welfare influenciam e devem influenciar a distribuição de recursos. (Giddens, 1999:116).

Na defesa do Welfare, Giddens (1999) colocou que o investimento nas áreas da saúde e educação são prioridades, pois desenvolvem o capital humano e criam possibilidades de inclusão. Ainda analisou que propostas geradoras de trabalho (no sentido de ocupação, e não apenas de emprego) beneficiam os processos de inclusão e criam um efeito psicológico positivo na sociedade, favorecendo a coesão social. Concordando que o Welfare necessita de mudanças, Giddens (1999) colocou ênfase nas experiências dos governos que criaram um sistema de bem-estar social com a participação efetiva das instituições não governamentais, as ONGs, como na Alemanha, desde a experiência de Bismarck. Ele afirmou que a política da terceira via não busca desmantelar o Welfare State, mas reconstruí-lo e fortalecê-lo. O discurso do terceiro setor tornou-se difundido com o apelo para que a sociedade civil assumisse um papel central na área social. No Brasil, a filantropia empresarial ganhou destaque junto com as ações das ONGs, promovendo uma campanha voltada para a solidariedade, com forte apelo moral.

O debate sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil ganhou novas dimensões a partir da década de 1980, com a divulgação da tese de que existem três setores que compõem a sociedade, sendo o primeiro deles o Estado, o segundo o mercado e o terceiro, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos[222].

> Marcando um espaço de integração cidadã, a sociedade civil distingue-se do Estado; mas, caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um "Terceiro Setor". (Wolfe,1992, apud Fernandes,1997:27).

A análise sobre a distinção entre a esfera pública e a privada tornou-se mais complexa. Com a busca de autonomia da sociedade civil em relação ao Estado, cresceu a polêmica sobre a regulação estatal. Raichelis (1998) analisou a contribuição de Habermas no debate sobre a distinção entre a esfera pública e a privada.

---

[222] Conforme o livro *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado* (1997). Ver também, Relatório Final do IV Encuentro iberoamericano del tercer sector. Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI. Argentina, 1998.

> Os direitos liberais básicos, pensados na sua origem como direitos de exclusão do poder do Estado, precisam ser repensados como direitos de participação e intervenção, uma vez que se trata agora do Estado de Direito democrático e social. Estado e sociedade interpenetram-se e surge uma "esfera de relações semipúblicas" (Habermas, 1981:256), em que atuam as organizações sociais privadas (econômicas e de massa) que se relacionam com o Estado, mediadas pelos partidos políticos ou pela administração estatal, para garantir a representação coletiva dos seus interesses na esfera pública. (Raichelis,1998:53).

A necessidade de maior participação de entidades da sociedade civil dentro da esfera pública não pode ser identificada com a necessidade de redução do Estado e do sistema de proteção social. É esclarecedora a análise de Santos (1996) sobre a reemergência no discurso conservador das potencialidades da sociedade civil.

> A meu ver, o que está verdadeiramente em causa na "reemergência da sociedade civil" no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos setores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macroeconô-micas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital). É inegável que a "reemergência da sociedade civil" tem um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão da subjectividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida. Mas esse núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo. (Santos, 1996:124).

Na América Latina, o processo de democratização política não foi acompanhado por uma ampliação da participação popular no debate e definição do modelo de desenvolvimento econômico e social. Os países latino-americanos estão presos a um reiterado ciclo de heteronomia, com fraca regulação do Estado na redução das desigualdades sociais. Esperar da sociedade civil um alto grau de reflexividade, no sentido que Giddens atribuiu ao termo, pressupõe alterar a sua relação com o Estado, ampliando as relações democráticas, em que a cidadania se expresse no acesso a bens e serviços, bem como no poder de efetiva representação política das classes trabalhadoras.

A reforma do Estado em curso nos países em desenvolvimento não vem demonstrando uma ampliação da autonomia da sociedade civil, mas a ampliação do mercado, em que o processo de autonomia dos indivíduos é

cerceado pela desigualdade social. A ampliação do bem-estar social é uma necessidade nos países em desenvolvimento e requer investimentos públicos, bem como ação efetiva das políticas públicas, especialmente na redução dos riscos sociais referentes às áreas da saúde, educação, nutrição e segurança. A efetiva participação da sociedade civil nos espaços de deliberação sobre a condução das políticas públicas não retira os deveres do Estado, como Perry Anderson (1995:200) colocou:

> Se nem sempre é aconselhável entregar a provisão de serviços públicos ao Estado centralizado, a extração dos recursos necessários para financiar estes serviços, esta sim, é uma função intransferível do Estado. Mas, para isto se precisa de um Estado duro e disciplinado, capaz de romper a resistência dos privilegiados e bloquear a fuga dos capitais que qualquer reforma tributária deflagraria.

Certamente o Estado forte de que uma sociedade democrática necessita, dentro de uma perspectiva progressista, está relacionado com o grau de intervenção que este Estado possa ter na regulação das desigualdades sociais. Os dados sobre a qualidade de vida da população de um país são os melhores indicadores de seu desenvolvimento e modernidade. O Brasil figura como um ponto negro dentro do cenário mundial, conforme os dados sobre a desigualdade de renda e riqueza. Há uma cronificação da pobreza no Brasil, que permanece no nível de 40% da população. O problema da pobreza no Brasil vem sendo relacionado diretamente à ausência de mecanismos de distribuição de renda e oferta de ativos essenciais (educação, renda, crédito)[223], aliada à manutenção de baixo nível de crescimento econômico e alto custo com os gastos financeiros do Estado devido ao serviço da dívida pública.

Não houve indícios de reversão do quadro social no Brasil durante a década de 1990. Com a estabilização monetária, conseguida por meio da implementação do Plano Real, o Brasil reduziu drasticamente o nível de inflação, o que é favorável à classe trabalhadora, pois diminui a perda do poder de compra dos salários. Porém, o Plano Real agravou as condições de desemprego[224] ao manter uma apreciação cambial[225] e juros altos, desfavorecendo a retomada do crescimento econômico. Este ajuste da economia não foi favorável às contas públicas. Sem a inflação, o déficit ficou evidente,

---

[223] Ver *Cadernos Adenauer*, nº 1. 2000. Pobreza e política Social.

[224] A taxa de desemprego cresceu durante toda a década de 1990. Em dezembro de 2004 o IBGE registrou 9,6% da força de trabalho em situação de desemprego.

[225] No período de 1994 a 1998 o câmbio apreciado favoreceu o desequilíbrio na balança comercial.

levando o governo a defender um ajuste orçamentário. Dentro da proposta de ajuste orçamentário, passou a ser defendida a necessidade de redução das despesas com a área social.

O discurso de buscar a eficiência por meio da transferência dos serviços sociais não exclusivos do Estado para a responsabilidade direta da sociedade civil oculta, ideologicamente, que a grande preocupação é com o ajuste orçamentário, e não com uma crescente autonomia da sociedade civil com relação ao Estado. Num ambiente de contração dos salários reais, desemprego e baixo nível de crescimento econômico, isso revela uma ação regressiva no que se refere à distribuição de rendas dentro do país.

A análise do processo de desestatização dos serviços sociais proposto pelo governo FHC evidencia o seu caráter conservador e regressivo frente ao padrão de desigualdade social que impera no país. A busca da eficiência dos serviços públicos figurou como máscara ideológica para ocultar o descompromisso do Estado com a mudança nos padrões absurdos da concentração da renda e riqueza dentro do país.

Com o discurso ideológico da eficiência, o Programa Nacional de Publicização, proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado[226], na gestão do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, foi oficializado por meio da Lei nº 9637/98[227]. O objetivo do programa era uma mudança radical na operacionalização dos serviços públicos de saúde, educação, cultura, pesquisa e meio ambiente, demonstrando um caráter privatizante, pela transformação das entidades estatais (todos níveis) em Organizações Públicas Não-Estatais – OPNE, chamadas de OS – Organizações Sociais, por intermédio do discurso de autonomia para a sociedade civil.

Segundo Bresser Pereira (1996), a OPNE – Organização Pública Não Estatal – ou simplesmente OS – Organização Social, é uma espécie de ONG, instituição sem fins lucrativos, que firma contrato de gestão com o poder público para receber dotação orçamentária. Porém, a OPNE (ou OS) não se confunde com o Estado – pois é uma organização de direito privado, voluntária, surgida da sociedade civil, que, em parceria com o Estado, operacionalizará os serviços sociais.

> A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.[...] a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do

---

[226] Este ministério foi extinto no segundo mandato do governo FHC, sendo que suas funções foram repassadas para a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio – Seap.

[227] Publicada no *Diário Oficial da União*, 18 de maio de 1998, Seção 1, p. 8.

> Estado nas democracias contemporâneas [...]. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal. (Brasil, Cadernos MARE. v. 2, 1998).

O discurso do governo FHC[228] colocou que o Estado, não sendo o único responsável pela operacionalização dos serviços de saúde, educação, cultura, meio ambiente, pesquisa e tecnologia, deve assumir a tarefa de facilitador do processo, subsidiando as iniciativas da sociedade civil. Para o governo FHC, a sociedade civil tem plenas condições de manter com regularidade os serviços sociais, com maior eficiência e redução de custos que o Estado. A esfera pública foi identificada como ineficiente, e o setor privado, mesmo o público não estatal, as entidades filantrópicas, como os portadores da eficiência gerencial.

Outro ponto do programa de publicização é a descentralização dos serviços não exclusivos do Estado. Assim, caberá um papel secundário à União, já que os serviços serão de responsabilidade dos níveis estaduais e municipais. A descentralização de recursos, no entanto, foi analisada como um entrave ao poder de gestão do núcleo estratégico do Estado, na esfera federal. Assim, a polaridade da descentralização do dever com a centralização de recursos não encontrou solução no governo FHC, dada à reedição do FEF – Fundo de Estabilização Fiscal[229] e que persiste no governo Lula através da Desvinculação de Receitas da União – DRU, que retira recursos da seguridade social para manter as metas de superávit primário e amenizar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional, especialmente devido aos gastos com a dívida pública.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foram estabelecidos três tipos de propriedade: a privada; a pública e a pública não-estatal. Bresser Pereira (1996:286) argumentou sobre a propriedade pública não-estatal:

> No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder do Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os

---

[228] Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e as publicações do MARE sobre a reforma administrativa e a criação das organizações sociais. Ver *Cadernos Mare* – Organizações Sociais.

[229] Ver entrevista com o presidente Fernando Henrique Cardoso, *Folha de S. Paulo*, 2/set/97.

> subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado será materializado na cobrança dos serviços. Desta forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

A ampliação do espaço público não estatal seria resultante da nova forma de relação do Estado com a sociedade civil, novas formas de parcerias, controle social e outra forma de democracia.

> [...] no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. (Bresser Pereira, 1996:286).

Na proposta do governo FHC, caberia ao Estado apenas subsidiar os serviços públicos e facilitar sua realização, com a redução da esfera pública estatal e ampliação do mercado. O Estado deve subsidiar os serviços da área social, sem ser o responsável pela sua operacionalização. A atividade desenvolvida pelas Organizações Públicas Não Estatais – OPNE (ou OS), estaria submetida a um controle misto – Estado e mercado. O controle do Estado fica a cargo dos conselhos de administração das organizações sociais, constituídos por entidades da sociedade civil e representantes do Poder Público, e o controle do mercado, pela cobrança dos serviços das áreas publicizadas.

> Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as Universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em organizações sociais, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. [...] O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. [...] As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da

> entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organi-zação social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da CLT; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos re-cursos estatais postos à disposição da organização social será feito por contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas. (Bresser Pereira, 1996:286-87).

O governo FHC, na proposição do Programa de Publicização, Lei nº 9637/98, enfatizou a necessidade de dar maior autonomia para a execução dos serviços da área social como condição para elevar a qualidade desses serviços e reduzir seus custos, alegando que não se tratava de privatizar, pois as OS não poderão distribuir lucros[230] A proposta de publicizar as universidades não foi efetivada devido à forte resistência deste segmento, que se mostrou combativo na defesa da universidade pública e gratuita. Conforme afirmações de Bresser Pereira, as universidades federais foram espaços de resistência à proposta das organizações sociais, o que para ele expressa a cultura burocrática conservadora das elites, que impede a melhoria dos serviços públicos.

> No nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização proposta com um processo de privatização. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro, ainda prevalecente em nossas elites, segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao

---

[230] A discussão sobre a privatização ou não dos serviços públicos foi objeto de análise dos juristas no II Congresso Interamericano sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, promovido pelo CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, na Venezuela, em outubro/97. O professor Paulo Modesto apresentou uma defesa da proposta do Mare sobre as OS, evidenciando que a própria Constituição Federal prevê ações integradas do Estado com a sociedade civil na área social, por meio de convênios de cooperação. Modesto chama a atenção para a incorreta denominação do contrato de gestão, já que, em seu entendimento, o contrato prevê interesses contraditórios, e o convênio, uma similidade de interesses. Conclui, no entanto, que as OS não são privatizações do Estado, uma vez que este continuará a repassar recursos orçamentários e a ter o controle dos bens públicos, que serão cedidos para as OS somente na vigência do contrato de gestão. Ainda coloca como ponto central a proibição de lucro pelas OS, o que as diferencia dos programas de privatização. O texto de Paulo Modesto, que foi assessor especial do ministro Bresser Pereira, foi acessado via internet – página do Mare em outubro de 1997. Título do texto: Reforma administrativa e marco legal das Organizações Sociais no Brasil.

> Estado, e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio das receitas do Estado naquele setor – no caso, o monopólio dos recursos destinados ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o estado brasileiro em uma instituição realmente democrática, a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo. (Bresser Pereira, 1996:294).

A reforma administrativa foi uma medida necessária para que a transferência de servidores públicos pudesse ser prevista na Lei nº 9637/98. O corte de despesas com folha de pagamento e a busca de redução do número de funcionários públicos será favorecido com a criação das organizações sociais, já que os servidores que permanecerem no setor público após a transferência para as OS entrarão para o rol de cargos em extinção.

No caso do Paraná, o governo Jaime Lerner instituiu a publicização em várias áreas, como: o Paranaeducação, Paraná Tecnologia e o Paranacidade, seguindo a proposta do governo federal. Sem nos determos em uma análise mais apurada dessas mudanças no Paraná, apenas ilustramos os pontos relevantes desta publicização na área da educação, conforme a Lei nº 11.970, de 19/12/97.

> Art. 1º: Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, através da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais.

Na Lei nº 11.970/97, sobre o Paranaeducação[231], há no artigo 15, § 1º, a previsão de plena autonomia de gestão:

> II – permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANAEDUCAÇÃO, sob o regime da CLT, de

[231] Na Lei nº. 11.498 de 30/7/96, sobre o Paranacidade, o Cap.V, art.15, tem conteúdo semelhante ao do Paranaeducação no que se refere aos recursos humanos, licitação simplificada e prazo de vigência de vinte anos. O art. 17 também prevê a venda de produtos e serviços. O Paranacidade tem como objetivo amplo o desenvolvimento urbano, regional e institucional dos municípios do Estado do Paraná.

forma a assegurar a preservação dos mais elevados e rigorosos padrões técnicos de seus planos, programas, projetos e atividades, bem como de seus produtos e serviços;

III – permitir à Diretoria Executiva estabelecer processo de compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados, observados os princípios inscritos nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei Federal 8.666/93, ou a que lhe vier suceder, publicando as normas em Diário Oficial do Estado.

§ 3. O contrato de gestão, que terá prazo de 20 (vinte) anos, poderá ser modificado, de comum acordo entre as partes que o subscreverem, no curso de sua execução, para incorporar ajustamentos aconselhados pela supervisão ou pela fiscalização.

§ 4. O contrato de gestão só poderá ser modificado, por motivo imperativo, após 10 (dez) anos de vigência, constituindo-se para apreciar tais alterações uma comissão especial, composta pelo Secretário da Educação, como representante do Governo do Estado, um Deputado Estadual, indicado pelo Presidente da Assembléia Legislativa, um representante da Associação de Pais e Mestres, sendo presidente um integrante do Ministério Público.

A Lei nº 11.970/97 prevê no art. 17, como fontes de receitas para o Paranaeducação, entre outras, os "recursos provenientes da venda de seus produtos e da prestação de serviços". Quanto à transferência de recursos humanos do estado para o Paranaeducação, prevê que o funcionário poderá optar entre continuar sob o regime jurídico único ou passar para o regime da CLT (art.18, § 3º).

No caso do Paranaeducação não houve a extinção de uma entidade estatal para sua criação. Este serviço social autônomo se vinculou à Secretaria de Estado da Educação, por meio de contrato de gestão que subscreveu com o estado do Paraná.

A prefeitura de Curitiba, em conformidade com o governo federal e estadual, também criou o Programa Municipal de Publicização, oficializado pela Lei nº 9.226, de 23/12/1997.

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a qualificar como Organizações Sociais, as entidades constituídas sob a forma de fundação, associação ou sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam relacionadas com as áreas social, educacional, ambiental, de desenvolvimento científico e tecnológico, cultural, esportiva e de saúde, atendidas as condições estabelecidas nesta lei.

> Parágrafo único: Os serviços de assistência médica em Unidades de Saúde mantidas pelo Município de Curitiba, e aqueles inerentes à educação, assim entendidas as atividades desenvolvidas a nível educacional prestadas aos alunos da Rede Municipal de Ensino, não poderão ser atribuídos às Organizações Sociais.

Conforme foi divulgado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado[232], a transformação das instituições públicas estatais em organizações sociais buscava dar maior agilidade ao setor de serviços subsidiados pelo Estado, pois as OS estão então mais próximas das regras do setor privado, como podemos constatar:

> Do ponto de vista da gestão de recursos, as organizações sociais não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública. Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada organização social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concursos públicos. (Brasil, Mare, 10/10/97)[233].

Do conjunto de objetivos apresentados pelo governo FHC, ficou evidente uma proposta em que o Estado "subsidia" as ações ofertadas por entidades privadas e que a sociedade deve participar financiando e comprando os serviços de que precisa. O governo chamou de publicização o processo em que o Estado se fortalece, mas não na prestação de serviços sociais, e sim na transformação de tudo o que antes era serviço público em instituição privada. Esta foi a direção do governo FHC na área social.

Há um campo de lutas dentro da sociedade que perpassa o Estado. Podemos verificar que a proposta de reforma do Estado e o corte do investimento na área social teve continuidade no governo Lula (2003). No entanto, os segmentos organizados da sociedade civil vêm conseguindo manter os direitos sociais, evitando a desconstitucionalização da responsabilidade do Estado. Podemos exemplificar a luta da área da saúde contra a proposta de desvincular as receitas orçamentárias, a proposta de criação de um Sistema

---

[232] Ver também a revista do MARE, nº 1, maio/98 – Reforma Gerencial. No segundo mandato do governo FHC as atribuições do MARE foram repassadas para a SEAP – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, que continuou a editar a Revista Reforma Gerencial.

[233] Texto veiculado na página www.mare.gov.br Organizações Sociais – um novo modelo de parceria Estado – Sociedade. Acesso em 10/10/97.

Único de Assistência Social, construindo uma rede pública de atendimento social, a defesa da escola pública por meio da vinculação de receitas para o ensino fundamental e a discussão da reforma universitária. Porém, é preciso analisar os desafios em cada contexto histórico, pois o avanço da democracia no Brasil depende da redução dos níveis de desigualdade social, universalizando a cidadania como partilha da riqueza socialmente construída. A mobilização consciente da sociedade civil é imprescindível para a consolidação da democracia. Construir a vontade geral pressupõe articular os espaços pluralistas por onde se edifica uma nova hegemonia centrada na idéia da igualdade social.

Considerações finais

A discussão sobre o Estado continuará em pauta enquanto os homens viverem numa sociedade onde a esfera pública e a privada se distinguem pela diferença entre o interesse privado e o geral. A regulação da vida social tornou-se mais complexa com o desenvolvimento do capitalismo, exigindo instituições capazes de atuar nos âmbitos nacional e internacional, levando a redefinições no poder do Estado-nação.

A globalização do capital interfere nos processos de reforma do Estado, redefinindo os modos de organização da sociedade atual. As mudanças que estão ocorrendo a partir do final do século XX não têm evidenciado uma tendência progressista, no sentido da construção de um mundo mais igualitário. O que se percebe é a sedimentação de uma ordem social mais desigual e conflituosa.

As possibilidades de construção de um mundo igualitário esbarram nos limites da racionalidade do capital, da incessante busca do lucro. O fetiche da mercadoria extravasa a produção material e penetra no sistema de valores, imagens e símbolos da sociedade capitalista. A produção sob a forma de mercadoria subordina as necessidades humanas à lógica do mercado global.

O medo de ser excluído da "ordem global" funciona como um instrumento de pressão na construção da consciência histórica da humanidade e interfere nas opções locais dos diferentes países, favorecendo os processos de padronização do capital às custas da diversidade humana. Sob a aparência de um mundo homogeneizado pela padronização do capital existem as relações sociais conflituosas e a violência. O mundo do ter, ao se sobrepor ao mundo do ser, limita a ética ao egoísmo individualista, favorecendo a reificação das relações sociais, tal como Marx colocou: "Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas" (1984:81).

O Estado, como uma instituição central da sociedade capitalista, também tornou-se alvo da padronização imputada pela lógica reificada do

capital. Colocou-se como imperativo a construção de um único modelo de Estado, voltado para o mercado. Esta é a padronização buscada pelo capital na esfera do Estado. Apesar da diversidade dos países, procura-se impor um único receituário para a reforma do Estado. Por ser uma receita única, sua aplicação em realidades diversas torna-se uma injusta padronização que submete os países, especialmente os mais pobres, a essa lógica reificante. A reforma do Estado, ao expressar a força da racionalidade capitalista, busca submeter as necessidades humanas mais essenciais à lógica do mercado. Os valores da eficiência, da concorrência e da competitividade passaram a ser considerados necessários para regular esferas nas quais se buscava implementar a lógica dos direitos humanos. A idéia de seguridade social, ao buscar estabelecer limites à sede de lucro, aparece como uma heresia para o capital. No entanto, é preciso indagar sobre a sustentabilidade de uma sociedade fundada na desigualdade e na exclusão. A banalização da violência cotidiana parece indicar que existem limites para que uma sociedade permaneça profundamente desigual. Na "ordem capitalista" da sociedade globalizada, os excluídos permanecem querendo entrar no jogo, mesmo que pela porta dos fundos. O mundo do crime e o tráfico de drogas crescem quando a capacidade de integração social diminui.

Recuperar a utopia da construção de um mundo igualitário tornou-se uma necessidade prática na luta contra o avanço da banalização da violência a que estão submetidos os homens na alvorada deste novo milênio. A lógica da produção de mercadorias tem que ser submetida à lógica da produção para suprir necessidades humanas. Para Marx[234], essa é uma possibilidade do desenvolvimento social, não um resultado inevitável, pois depende da luta política que suplante a lógica do capital. Neste sentido, o Estado deve ser um instrumento para a construção de um novo pacto, firmado pela lógica da construção de um mundo democrático que promova a igualdade social, a pluralidade política e a autonomia do cidadão. A reforma do Estado não pode ser aceita como uma exigência que afirme a lógica da mercadoria[235]. Gramsci, ao falar sobre a necessidade da direção do bloco histórico, permite pensar

---

[234] A estrutura do processo vital da sociedade, isto é, do processo da produção material, só pode desprender-se do véu nebuloso e místico no dia em que for obra de homens livremente associados, submetida a seu controle consciente e planejado. Para isso, precisa a sociedade de uma base material ou de uma série de condições materiais de existência, que, por sua vez, só podem ser o resultado natural de um longo e penoso processo de desenvolvimento." (Marx [1867], 1984:88).

[235] Na lógica da mercadoria, o valor de troca sobrepõe-se ao de uso, as necessidades humanas são submetidas às leis do mercado.

o Estado como um espaço a ser apropriado pelo movimento transformador, sob a perspectiva de uma nova hegemonia. A reforma do Estado pode ser encarada como um meio para mudar essa ordem desigual e excludente. Neste sentido, é preciso imprimir na ação política a direção transformadora pensada por Gramsci.

O tema da reforma do Estado no Brasil tem especial importância. Pensada a partir de uma perspectiva progressista, é necessária para a construção de uma nova sociabilidade no país. No Brasil, urge a criação de uma reforma do Estado no sentido de garantir a democracia e ampliar os processos de inclusão social.

O rumo dado à reforma do Estado pelo governo FHC reiterou a inserção subalterna do país na economia globalizada. As medidas de abertura irrestrita da economia, sem um programa voltado para estimular o crescimento das exportações, serviu para fragilizar o balanço de pagamentos e agravar a dívida pública. A privatização de setores antes considerados estratégicos não serviu para estimular o processo de crescimento econômico, com a elevação no grau de ocupação da força de trabalho, mas sim para reforçar os índices de desemprego, queimando as reservas patrimoniais do país sem construir nada no lugar, nem mesmo resolvendo a questão da dívida pública.

No Brasil, o Estado historicamente favoreceu os processos de acumulação, negando sua tarefa de regulador na distribuição da riqueza socialmente produzida no país. O orçamento público sempre foi canalizado para a criação das "externalidades necessárias ao processo de produção", e apenas de forma secundária para a criação das "externalidades sociais", que representam o conjunto de investimentos em infra-estrutura social e na melhoria da qualidade de vida da população do país. O Brasil ainda é o país dos sem-escola, sem-teto, sem-terra e sem-emprego. E mesmo assim se divulga a ideologia que prega que é preciso reduzir a ação do Estado e ampliar o mercado.

Não há como concordar com uma reforma do Estado que não avança na conquista da cidadania, entendida como esfera inalienável do indivíduo dentro da sociedade. Num país de não-cidadãos, o Estado torna-se instrumento de opressão e marginalização social. Essa tem sido a reiterada forma de ser do Estado no Brasil, um Estado voltado contra a cidadania.

A gravidade do quadro social nos leva a concordar com Delfim Netto, pois até os setores conservadores já começaram a denunciar que o barco está fazendo água no Brasil.

> Toda economia apóia-se numa base física. Vamos representá-la por este parafuso que está sobre minha mão. A única coisa que vai sobreviver é

> o trabalho feito pelo produtor de bens reais – de parafusos, por exemplo. Este cidadão é tratado hoje, no governo, a pontapés no traseiro. É visto como um chato. Vai ao governo reclamar um câmbio mais favorável, um crédito, um juro mais baixo, aquela choradeira. O governo fica furioso. Prefere o gravatão que vende papel, não pede nada e ainda agradece entusiasmado o aumento dos juros [...] O problema é que em cima de cada parafuso de verdade há, na economia mundial, dez parafusos de papel. Quando a papelada pegar fogo vai sobreviver o chato que vive no mundo da realidade. É esse o ajuste que vai acontecer no planeta, mais dia, menos dia. Ou alguém imagina que numa economia global, cuja produção aumenta 3%, sua representação global pode crescer 30%? (Netto, 998b:188).

É preciso resgatar a capacidade de indignação frente às mazelas sociais, discordar do movimento conservador que busca naturalizar a pobreza, difundindo a idéia de que a eficiência do mercado é a única lógica aceitável para a sociedade. O poder do capital financeiro não pode subordinar a produção de coisas úteis ao bem-estar social, a geração de postos de trabalho e a distribuição da riqueza e da renda.

A reforma do Estado que o Brasil precisa é aquela que construa a cidadania para todos, que possibilite um pacto social contra a violência e com o resgate da autonomia do país. É possível construir um país mais igualitário. É com esta certeza que devemos procurar novos caminhos. Contra a padronização do capital é preciso resgatar a potencialidade da lógica humana. Não podemos aceitar como fatalidade o processo de globalização do capital que anula a diversidade humana. Existem opções internas, mesmo num ambiente de restrições externas. Neste sentido, é preciso reinventar a nossa história, como uma história voltada para a construção de uma sociedade igualitária e efetivamente democrática.

Ainda é cedo para uma avaliação sobre o governo Lula, porém não podemos deixar de constatar que nos primeiros anos de seu governo (2003-04), o Brasil teve a impressão de que nada mudou além do discurso e da ação do PT. Os setores comprometidos com a construção de um pacto democrático e igualitário estão em alerta, como comprovam as recentes críticas que Maria da Conceição Tavares e Francisco de Oliveira, entre outros, já colocaram ao governo Lula. O governo não ampliou os gastos sociais, a imprensa nacional e os institutos de pesquisa[236] já apontam a fragilidade da atuação do governo na área social, apesar do aumento da arrecadação de impostos. O

[236] Ver Ipea, disponível: www.ipea.gov.br – *Boletim de Políticas Sociais*, dez/2004.

carro-chefe do governo na área social, o Programa Fome Zero, adquiriu um caráter compensatório e com forte apelo publicitário. Depois de denúncias de corrupção, foram unificados os programas de transferência de renda, com a criação do Bolsa-família, em outubro de 2003. Porém, não houve avanços na mudanças de aspectos estruturais que favorecem a concentração de renda e da riqueza. O baixo crescimento da economia – uma vez que o PIB em 2003, medido pelo IBGE, ficou em 0,5% – indica que a meta do governo é a estabilidade monetária, com a contenção do consumo interno. Para 2004 foi estimado um crescimento econômico de 5% do PIB, sem atingir a meta para geração de postos de trabalho, sendo que foram gerados um total de 1,5 milhão de vagas, abaixo da previsão feita pelo governo, de 1,8 milhão, sendo que a taxa de desemprego, medida pelo IBGE, ficou em 9,6% em dezembro de 2004. Em 2005 o governo passou a restringir o consumo e o investimento, elevando as taxas de juros (a Selic em fevereiro de 2005 ficou em 18,75%), e sinalizando que continuará a manter a meta de controle da inflação, mesmo que com perdas no emprego e renda dos trabalhadores. A condução da política econômica tem se mostrado conservadora, voltada para o ajuste fiscal que possibilite a geração de superávit primário, canalizado para pagar a dívida externa.

Devemos registrar que no plano das negociações exteriores o governo Lula vem buscando novos aliados, apresentando resistências às pressões do governo norte-americano na questão da Alca e propondo ao FMI que os recursos para infra-estrutura sejam considerados investimentos e não gasto público. Buscando elevar os investimentos em infra-estrutura, o governo aprovou medidas para viabilizar a parceria público-privada. Se não há o que comemorar na área social nos dois primeiros anos deste governo, é preciso prudência na análise para poder enxergar que existe uma movimentação na sociedade civil reclamando as promessas da democracia. A luta pela igualdade social continua, mas analisar o governo Lula exige uma nova pesquisa e um outro livro.

> E assim como na vida privada se diferencia o que um homem pensa e diz de si mesmo do que ele realmente é e faz, nas lutas históricas deve-se distinguir mais ainda as frases e as fantasias dos partidos de sua formação real e de seus interesses reais, o conceito que fazem de si do que são na realidade. (Marx, 1978:45-6).

Bibliografia

A FORÇA do Império aumentou. *Veja*, São Paulo, n. 2, p.30, jan. 1998.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Governabilidade e reformas: dilemas da transição. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O real, o crescimento e as reformas.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1996.

ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Investimentos e expansão dos fundos reforçam expectativa de desenvolvimento. *Revista Abrapp,* dez.1999/Jan.2000. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/revista/balanço_social.htm> Acesso em: 7 fev. 2000.

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: _____ (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992a. p. 73-104.

_____. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992b. p.197-212.

ALBUQUERQUE, José Arnaldo Frota de. *A intervenção do Estado no domínio econômico*: evolução constitucional brasileira (1934-67). São Paulo: RCP, fev./abr. 1990.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Credibilidade internacional e fatores domésticos na estabilização política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 3-12, 1996.

ALCÂNTARA, Eurípedes. Dow Hang Jones Seng. A semana em que todos os mercados se chocaram na confusão globalizada. *Veja*, São Paulo, n. 44, p. 34, nov.1997.

ALMEIDA, Clóvis Oliveira de; BACHA, Carlos José Caetano. Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-97. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, v.10, n. 2, p.5-29, 1999.

ALVARENGA, Tales. O que está em jogo. Fala-se em reeleição porque o eventual beneficiado com ela está de bem com o povo. *Veja*, São Paulo, n. 2, p. 24, jan.1997.

ALVES, Giovanni. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA,Francisco J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Org.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva*: *as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996. (p.109-162).

AMADEO, E. J. John M. *Keynes*: Cinqüenta anos da teoria geral. Rio de Janeiro: PNPE/Ipea, 1992.

AMARAL, Roberto. A construção conservadora. In: AMARAL, Roberto (Org.). *FHC: os paulistas no poder*. Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995a. p.17-92.

_____. A esquerda e a nova conjuntura internacional (ou: Análise a uma esperança frustrada). In: AMARAL, Roberto (Org.). *FHC: os paulistas no poder*. Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995b. p.245-267.

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARIDA, Pérsio. A história do pensamento econômico como teoria retórica. In: REGO, J. M. *Revisão da crise: metodologia e retórica na história do pensamento econômico*. São Paulo: Bienal, 1991.

ARRUDA, Marcos. Globalização e ajuste neoliberal: riscos e oportunidades. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, n. 284, nov./dez. 1995.

ASSMANN, Hugo; HINKELAMERT, Franz J. *A Idolatria do mercado*. Petrópolis. Vozes, 1989.

BANCO MUNDIAL. Brasil. *Despesas do setor público com programas de assistência social: problemas e opções*. Documento do Banco Mundial, Repórter, v. 1, n. 7086-BR, 1988.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1984*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1984.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 1990: a pobreza*. Indicadores do Desenvolvimento Mundial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992: desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1992.

BARBOZA FILHO, Rubens. FHC: os paulistas no poder. In: AMARAL, Roberto (Coord.). *FHC: os paulistas no poder*. Niterói: Casa Jorge Editorial, 1995. p. 93-157.

BATISTA JÚNIOR. Paulo Nogueira. Riscos de uma trajetória insustentável. In: MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Antonio; BENJAMIN, César (Org.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p.113-128.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Em defesa do interesse nacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BEAUVOIR, Simone de. *O pensamento da direita hoje.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

BERMANN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BERSTEIN, Edouard. Os pressupostos do socialismo e as tarefas da socialdemocracia. In: *Socialismo evolucionário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

BOLETIM de Políticas Sociais, n. 9. Políticas sociais. Acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos Sociais. Ipea, ago/2004. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 31 de janeiro de 2005.

BORGES, Maria Angélica. Capitalismo: o conceito que matriza o pensamento de Eugênio Gudin. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, n. 7, p.27-50, 1995.

BORON, Atílio. Os "novos Leviatãs" e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*? Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

_____. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOVERO, Michelangelo. O modelo hegelo-marxiano. In: BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna.* São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 103-164.

BRANDÃO, Carlos. Evolução do Estado no mundo globalizado. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). *O futuro do Estado.* São Paulo: Pioneira: Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p.114-124.

BRASIL. RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores. Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. Copenhague, 1995. Brasília, fev.1995.

_____. Decreto-lei n. 1.204, de 29 de julho de 1994. Altera e consolida a regulamentação da Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização, com as alterações posteriores. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, 186(9) p. 3323-3405, set.1994.

_____. Decreto-lei n. 2.249, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, de aproveitamentos hidrelétricos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil,* Brasília, Seção 1, n. 110, p. 112-114, 12 jun. 1997.

_____. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. República Federativa do Brasil. *Coleção das Leis da República Federativa do Brasil*. Legislação Federal, Brasília, 1990, p. 865-900.

_____. Decreto-lei n. 822, de 17 de maio de 1993. Dispõe sobre a aplicação dos recursos em moeda corrente, decorrentes de alienação no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, em programas e projetos da ciência e tecnologia, da saúde, da segurança pública e do meio ambiente. *Coleção das Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília,185(5), p. 1249-1250, maio 1993.

_____. Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal. Congresso Nacional, Brasília, jun.1998.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal. Brasília, 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br> Acesso em: 25 jan. 2000.

_____. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, 182 (2, t.1), p. 667-808, mar./abr.1990.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 92, Seção 1, p. 8-10, 18 maio 1998.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: www.mare.gov.br/legis/doc/leis/9790_99.htm. Acesso em: 30 de abril de 1999.

_____. Medida Provisória n. 1481-50, de 12 de junho de 1997. Altera a Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. (Plano Nacional de Desestatização). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n. 111, Seção 1, p.12265, 13 jun. 1997.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mais controle e transparência nas compras do governo com tecnologia nas licitações. *Revista do Mare* – Reforma Gerencial, Brasília, n. 2, p. 15, jul.1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. *A Reforma do Estado no Brasil*. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.mare.gov.br. Acesso em: 20 de abril de 1999.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. *WebMARE Em destaque*: Organizações sociais. Um novo modelo de parceria Estado-sociedade. Disponível em: http://www.mare.gov.br. Acesso em: 10 out. 1997.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mudanças Constitucionais apontam novos rumos para a Administração Pública. *Revista do Mar*e – Reforma Gerencial, Brasília, n. 0, mar.1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Sociedade participa da Reforma do Estado com a criação das Organizações Sociais. *Revista do Mare* – Reforma Gerencial, Brasília, n. 1, p. 14-20, maio 1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Política nacional de capacitação valoriza servidores. *Revista do Mare* – Reforma Gerencial, Brasília, n. 3, p. 15-21, set.1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Prêmio Promove a Qualidade na Administração Federal. *Revista do Mare* – Reforma Gerencial, Brasília, n. 4, p. 15-18, nov.1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. Organizações Sociais. *Cadernos Mare da reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. *Cadernos Mare da reforma do Estado* n. 9. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma administrativa do sistema de saúde. *Cadernos Mare da reforma do Estado* n. 13. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998. *Cadernos Mare da reforma do Estado* n. 15. Brasília: Mare, 1998.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Reforma da Previdência. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/08_03.htm. Acesso em: 25 jan. 2000.

_____. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. Por que reformar a previdência? *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1997.

_____. Presidência da República. Plano Real. Desempenho social. Disponível em: http://161.148.1.151/portugues/real/real26c.html. Acesso em: 28 jan. 1999.

_____. Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio. Estados brasileiros começam o ajuste nas despesas de pessoal. *Revista Administração Federal*. Brasília, n.1, maio/jun. 1999.

BRASIL. Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio. Estado fortalece núcleo estratégico para oferecer melhores serviços. *Revista da Seap.* Reforma Gerencial, Brasília, n. 5, jan. 1999.

_____. Congresso Nacional. *Relatório Comissão Especial Mista Do Congresso Nacional*. Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro. Relator Senador Beni Veras. Brasília, 1993. 3v.

BRENNER, Robert. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.

_____. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Disponível em: http://www.mare.gov.br/Publicacoes/Papers/Constituição. htm. Acesso em: 11 mar. 1998b.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998c.

_____. Uma reforma para ficar na história. *Revista Reforma Gerencial*, Brasília, n. 0, p. 21-24, mar.1998d.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado.* Brasília, n. 1, 58 p. 1997.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRUNHOFF, Suzane. Estado, providência e corporativismo. In: *A HORA do mercado: crítica do liberalismo*. Campinas, São Paulo: Edusp, 1995. p. 55-106.

CEDERNOS Adenauer 1. Pobreza e política social. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

CAMPOS, Roberto. A prepotência do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). *O Futuro do Estado*. São Paulo: Pioneira; Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 29-31.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 15-21.

_____. Solução social não sairá da "batina", diz FHC. *Folha de S. Paulo*, 2.set.1997.

_____; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARVALHO, Fernando J. C. A não neutralidade da moeda em economias monetárias de produção: A moeda nos modelos pós-keynesianos. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 21, n. 1, jan/abr. 1991.

CASTRO, Sertório de. *A República que a revolução destruiu*. Brasília: Ed. da UNB, 1982.

CASTRO, Antonio Barros de. A capacidade de crescer como problema. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). PASTORE, Affonso Celso; PINOTTI, Maria Cristina et al. *Fórum Nacional. O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996. p. 75-94.

_____; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Jorge Abrahão et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão Ipea*, n. 988, 2003. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 24 de novembro de 2004.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Transformações productivas con equidad. In: ALOP, *América Latina: Opções e estratégicas de desarroll*o. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1992.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A questão social no Brasil: Crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHICK, Vitória. A teoria geral de Keynes 50 anos depois: o que resta? In: AMADEO, E. J. (Ed.). *John M. Keynes: cinqüenta anos da Teoria Geral*. Rio de Janeiro: PNPE/Ipea, 1992.

CINQUETTI, Carlos Alberto. *Acumulação de capital na crise das dívidas: a economia brasileira no ciclo 1981-1986*. São Paulo: Bienal, 1992.

COSTA, Lucia Cortes da. *O capitalismo brasileiro: uma particularidade histórica construída a partir da dinâmica geral do capital*. Dissertação (Mestrado – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. Keynes: uma análise da teoria da demanda efetiva. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 59, p. 165-190. 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *O estruturalismo e a miséria da razão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

CUEVA, Agustín (Org.). *Tempos conservadores*. São Paulo: Hucitec, 1989.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio Janeiro: CBPE; Inep. MEC/ RJ, 1963. (Coleção Brasil Urbano).

CURITIBA. Lei n. 9.226 de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências. Publicada no *Diário Oficial do Município*, n. 98, em 23 dez. 97.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais. O "Pacote" fiscal e o compromisso com o FMI. Boletim Dieese – outubro de 1998. Disponível em: http://www.dieese.org.br/bol /cju/cjuout98.html. Acesso em: 19 abr. 1999.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 10, n. 4, p.13-26, out./dez.1996.

DORNBUSCH, Rudiger. As dívidas dos países em desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 14- 49. jan./mar.1988.

DOWBOR, Ladislau. *A formação do Terceiro Mundo*. 10 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. Estado e governabilidade. *Revista Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1994.

DRACHE, Daniel. Globalização: o grande medo. *Revista de Administração da USP – RAUSP*, São Paulo, v. 34, n. 1, 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *A sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.

DRUMMOND, Carlos. A Indústria se move. Vinte anos depois, empresários voltam a pressionar o governo por uma economia centrada no país. *Carta Capital*, São Paulo, 28 out.1998. p. 24.

ENAP – OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. Políticas de ajuste e desenvolvimento social: O caso brasileiro. *Revista Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1994.

FAJNZYLBER, Fernando. Reflexões sobre os limites e potencialidades econômicas da democratização. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 5-34. jan./abr. 1986.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FELICISSIMO, José Roberto; BARRETO, Maria Inês. Tendências recentes da gestão pública estratégica. In: CONGRESSO INTERAMERICANO SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., Venezuela, 1997. Isla de Margarita, Venezuela: CLAD, out. 1997.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

_____. *Nova República?* 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha; OLIVEIRA, Margarida Maria Souza de; ROCHA, Denise C. Correa da et al. *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. Texto para Discussão. Ipea, Brasília, n. 547, 1998.

FERNANDES, Rubens César. O que é Terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn et.al. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 25-34.

FERRER, Aldo. Temos que recuperar autonomia frente à globalização financeira. In: MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Antonio; BENJAMIN, César (Org.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p. 33-40.

FIORI, José Luís. Seu país: Elites. Dança das cadeiras. A revolução Silenciosa de Fernando Henrique muda a face do capitalismo brasileiro, mas não mexe na sua alma. *Carta Capital*, São Paulo, n. 55, p. 32-38, ago.1997.

FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Ed. da Universidade,1997.

FRANCO, Gustavo H. B. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 11-30.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade para escolher*. Portugal: Europa-América, 1980.

_____. *Capitalismo e liberdade*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 31-72.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNDAÇÃO SEADE. A população idosa e o apoio familiar. *Informe Demográfico*, São Paulo, n. 24, 1991. 164 p.

FURTADO, Celso. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. A crise econômica contemporânea. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 5-13, jan./mar. 1988.

_____. *ABC da dívida externa: O que fazer para tirar o país da crise financeira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Nacional, 1991.

_____. Há risco de uma ingovernabilidade crescente. In: MINEIRO, Adhemar dos Santos (Org.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p.11-24.

GALVÊAS, Ernane. Visões do século XXI. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O futuro do Estado*. São Paulo: Pioneira/Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 125-134.

GARAUDY, Roger. *Para conhecer o pensamento de Hegel*. Porto Alegre: L&PM, 1983.

GENRO, Tarso Fernando Herz. *Utopia possível*. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios Ed., 1995.

GIAMBIAGI, Fábio; MENDONÇA, João Luís de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o*

que falta reformar. Texto para Discussão. Ipea, n. 1050. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 01 de fev. 2005.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. *Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical*. São Paulo: Unesp,1996.

GOMES, Ciro; UNGER, Roberto Mangabeira. *O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

GONÇALVES, Reinaldo et al. *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: um balanço do governo FHC*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 45-74.

_____. *O abre-alas. A nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci*. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A nova ordem internacional, o Terceiro Mundo e o Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 43., Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: SBPC, 1991.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. São Paulo: Edição da Livraria do Globo, 1946.

HEGEL, Georg W. F. *Princípios de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HELLER, Agnes. *Além da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

HOBSBAWM, Eric. (Org.) *História do marxismo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra. v. 8, 1987.

_____. *Era dos extremos – o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IACOMINI, Franco. A crise derreteu. Um relatório otimista do FMI prevê que a economia global voltará a acelerar em 2000. *Veja*, São Paulo, n. 17, p. 135. 28 de abril de 1999.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. A nova república do Brasil. In: CUEVA, Agustín (Org.). *Tempos Conservadores*. São Paulo: Hucitec, 1989.

JOHNSON, Paul. A voz da direita. *Veja*, São Paulo n. 10, mar.1998.

KALECKI, M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

KEYNES, J. M. A Europa antes da guerra & A Europa do tratado. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.

_____. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Inflação e deflação*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

KLIASS, Paulo. Um ano de conquistas para a previdência complementar. *Revista ABRAPP*, dez.99-jan.00. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/revista/balanço_social.htm. Acesso em 7.fev.2000.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão. Para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997.

_____. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: Superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998. (Questões da nossa época).

_____. (Comp.) *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nível mundial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

KONDER, Leandro. *Hegel. A razão quase enlouquecida*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

KUCZYNSKY, Pedro-Pablo. Reformando o Estado. In: WILLIANSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do Consenso de Washington. Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 28-41.

KUME, Honório; PIANE, Guida. ALCA: uma estimativa do impacto do comércio bilateral do Brasil e Estados Unidos. Texto para Discussão n. 1058. IPEA, dez.2004. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 13 jan. 2005.

LACERDA, Antônio Corrêa de. O papel do Estado nos modelos brasileiros de desenvolvimento. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, n. 7, p. 11-26, 1995.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

LEITE, José Corrêa. Reformas democráticas e contra-reformas neoliberais. *Revista da Fundação Seade*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 27-36, out./dez. 1996.

LIMA, Gilberto T. *Em busca do tempo perdido: A recuperação pós-keynesiana da economia do emprego de Keynes*. Rio de Janeiro: BNDES, s.d.

LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo civil. Trad. Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo, Ática, 2001.

_____. São Paulo: Abril, 1978. (Os Pensadores).

LORES, Raul Juste. A ratoeira argentina. A desvalorização do real agrava a crise no país e o deixa diante de um dilema: ou cai na dolarização e na recessão ou parte para um novo pacote. *Veja*, São Paulo, n. 17, p. 132, 28. abr. 1999.

LOWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. Tradução de Juarez Guimaraes e Suzanne Felicie Lewy. São Paulo: Ed. Busca Vida, 1987.

LUKÁCS, Georg. *Estética I*. Buenos Aires: Grijalbo, 1963.

_____. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

_____. *La peculiaridad de lo estético*. Tradução de Manuel Sacristan. Barcelona: Grijalbo,1966. (v. 3 da Estética).

LUQUE, Carlos Antônio. Crise financeira nos Estados: problemas e propostas de solução. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 11, n. 3, jul-set. 1997.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma social ou revolução?* Prólogo à edição brasileira de Emir Sader. São Paulo: Global, 1986. (Coleção Bases n. 48. Teoria).

MAC RAE, Donald Gunn. *As idéias de Weber*. Tradução de Álvaro Cabral. 3. ed. São Paulo: Cultrix, 1988.

MACHADO, João. Internacionalização do capital: uma fase perversa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 9-14, 1998.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

MARÉS, Carlos Frederico. Soberania do povo, poder do Estado. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 229-256.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 139-154, 1999.

_____; MEDICI, André Cezar. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento. Economia Estado e Sociedade*, Curitiba, n. 85, maio/ago. 1995.

MARTIN, Hans Peter e SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: O assalto à democracia e ao bem-estar social*. 2. ed. São Paulo: Globo, 1998.

MARTINAND, Claude et al. *A experiência francesa do financiamento privado de equipamentos públicos*. São Paulo: Seade, 1996.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Estado do futuro*. São Paulo: Pioneira; Associação Internacional de Direito e Economia, 1998.

MARTINS, Luciano. Mudanças e atrasos no processo político. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Forum Nacional. O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio. 1996.

MARX, Karl. *A miséria da filosofia*. Tradução de José Paulo Netto. 2. ed. São Paulo: Global, 1985.

_____. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1978.

_____. *O capital. Crítica da economia política*. Livro I. Tradução Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Difel, 1984. v. 1.

_____. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. *Crítica del derecho del Estado hegeliano*. Tradução de Eduardo Vásquez. Caracas: Universidade Central de Venezuela, 1980.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. *O manifesto do partido comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MEDICI, André Cezar e MARQUES, Rosa Maria. O fundo social de emergência e o financiamento da política social no biênio 1994-95. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 7, p. 99-124, 1995.

MELLO, João Manuel Cardoso de. Panorama da crise brasileira. In: BELLUZO; BATISTA (Org.). *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 12-24.

MÉSZÁROS, István. Produção destrutiva e Estado capitalista. *Cadernos Ensaios*. São Paulo: Ensaio, 1989.

MICHALET, Charles-Albert. *O capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MIGLIOLI, Jr. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. 8. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1995.

MINO, Claudio Rojas. El Desarrolo después de la crisis del Estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de concepción, Chile. *Cuadernos del Ilpes*, Santiago do Chile, n. 41, 1995. (184p.)

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. Texto apresentado no II Congresso sobre Reforma do Estado e da Administração Pública. Venezuela, out/1997. Disponível em: <http://www.mare.gov.br/reforma/os.htm> Acesso em: 25 ago. 1998.

MOGRIDGE, D. E. *As idéias de Keynes*. Mestres da modernidade. São Paulo: Cultrix, 1981.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Globalização da economia: exclusão social e instabilidade monetário-financeira. *Revista Brasiliense de Políticas Comparadas*, Brasília, v. I, n. 2, p. 67-88, maio/ago. 1997.

MOTA FERNANDES, Ana Elizabete da. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA FILHO, Cândido. *Poder Executivo e as ditaduras constitucionais*. São Paulo: Phoenix, 1940.

NAVARRO, Vicente. *Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reforma*. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, Demosthenes Madureira de Pinho. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 151-170.

NETO, João Sorima; GRINBAUM, Ricardo. O governo vai mesmo é de banda: sem contar com o saneamento das finanças públicas, Brasília mantém a política cambial. *Veja*, São Paulo, n. 8, p. 108, 26 de fev. 1997.

NETTO, Antônio Delfim. O desemprego é a âncora do Real. In: MINEIRO, Adhemar dos Santos (Org.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998a. p. 141-160.

_____. *Crônica do debate interditado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998b.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. *Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática.* São Paulo: Cortez, 2004.

O PIB de cada um. *Veja*, São Paulo, n. 31, p. 18, fev. 1998.

O'CONNOR, James. *USA: A crise do Estado capitalista*. Tradução João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. (O Mundo Hoje).

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação. A ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 68-79.

_____. O surgimento do anti-valor. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out.1988.

_____. Um governo de (contra)reformas. In: SADER, Emir et al. *O Brasil do real*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 1996. p. 93-111.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Federalismo e Guerra Fiscal. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 110-138, 1999.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 171-196.

ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PARANÁ. Lei n. 11.970, de 19 de dezembro de 1997. Institui o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, na forma que especifica.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Reforma da Previdência: quem ganha e quem perde. PT. Texto preparado pela Assessoria Técnica da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos deputados em agosto de 1997. Atualizado em maio de 1998. Disponível em: http://www.pt.org.br. Acesso em: 4 fev. 2000.

PASTORE, José. Empregos na infra-estrutura: potencial e barreiras. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). *O futuro do Estado*. São Paulo: Pioneira; Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 75-101.

PATURY, Felipe; FRIEDLANDER, David. A Toque de caixa. Fernando Henrique tenta contornar a crise das bolsas e do câmbio com pacote fiscal de última hora. *Veja*, São Paulo, n. 45, p. 28, nov. 1997.

PEDROZA, Ruy Brito de Oliveira. A nova reforma da previdência social. *Cadernos Debate-DIAP*. Brasília, n. 2, ago.1995.

PEETZ, Valéria da Silva e MORAES, Márcia A. F. Dias de. O ajuste estrutural da economia brasileira: existiu uma década perdida? *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 157-170, 1996.

PEREIRA, Carlos. O segundo tempo da reforma administrativa. *Reforma Gerencial*, Brasília, n. 0, p. 25-26, mar.1998.

POLARI, Rômulo. A concepção keynesiana das crises econômicas e sua crítica com base em Marx. *Economia Política*. São Paulo, v. 4, n. 2, abr./jun. 1984.

PORTER, Eduardo. Reforma sem dor. O dobro ou nada. *América Economia*, São Paulo, n. 124, out.1997.

POSSAS, M. L. *Dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica.* São Paulo, Brasiliense, 1987.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PREBISCH, Raul. *Keynes: uma introdução*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

_____. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de la America Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

_____. *Capitalismo: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. *Democracia e mercado no Leste europeu e na América Latina.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PUIG, Carmen Soriano. *O rosto moderno da pobreza global: as lições do GATT/OMC: a rodada Uruguai*. Petrópolis: Vozes, 1995.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme Almeira. Emprego no Brasil nos anos 90. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, n. 48, 1997. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 20. fev. 2000.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE, Miguel. O renascimento do liberalismo. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). *O futuro do Estado*. São Paulo: Pioneira; Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 32-44.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus. 1992. p. 213-232.

RESTREPO, Luis Alberto. A relação entre a sociedade civil e o Estado – elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina. *Tempo Social*, revista de Sociologia. São Paulo, 1990.

RIBEIRO, Darcy. Reforma constitucional: a negociata. *Política e Administração*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. 2. ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

ROUANET, Sérgio Paulo. *As razões do Iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. *Mal-estar na modernidade: ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe. *Macroeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1998.

SADER, Emir. Apresentação: prólogo à edição brasileira. In: LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma social ou revolução?* São Paulo: Global, 1986. p. 7-20.

_____; BORON, Atilio et al. (Org.). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. *O anjo torto. Esquerda (e direita) no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Porto: Afrontamento, 1989.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-Modernidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Luiz Alberto. A reforma da Previdência Social. Assessoria da liderança do PT na Câmara dos Deputados. Março de 1997. Disponível em: http://www.pt.org.br. Acesso em: 4 fev. 2000.

SANTOS, Milton. Os conceitos de globalização. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SCARLATO, Francisco Capuano; ARROYO, Monica (Org.). *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 15-23.

SCHWARTZ, Gilson. Nem catástrofe, nem despertar dos mágicos. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 12. n. 3, p. 27-33, 1998.

SCHARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SERRA, José. *Brasil sem milagres*. In: ALBUQUERQUE, J. A . Guilhon (Org.). São Paulo: Klaxon, 1986.

SIMIONATTO, Ivete. *GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.* São Paulo: Cortez e Daufsc, 1995.

SINGER, Paul. Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 73-104.

_____. *Globalização e desemprego: Diagnóstico e alternativas.* São Paulo: Contexto, 1998.

_____. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 25-44.

_____; MELLO, João Manuel Cardoso de. Forum: O Brasil e o FMI. In: MERCADANTE, Aloízio Oliva (Org.). *Fórum de economia. A crise econômica brasileira.* São Paulo: Educ, 1984. (Série Cadernos PUC, n. 18).

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

_____. *Capitalismo e revolução burguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

SOUZA, Maria Antônia de. *As formas organizacionais de produção em assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores sem Terra*. Campinas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. *Destruição não criadora: Memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada.* Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. Forum: A crise econômica internacional. In: MERCADANTE, Aloízio Oliva (Org.). *Forum de economia. A crise econômica brasileira*. São Paulo: Educ, 1984. (Série Cadernos PUC n. 18).

_____; FIORI, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TEIXEIRA, Hélio Janny; KOUZMIN, Alexander; ANDREWS, Christina W. Reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização. *Revista de Administração da USP* – Rausp, São Paulo, v. 34, n. 1, 1999.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

TENDRIH, Leila. E o figurino neoconservador desembarca com atraso no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 4, out/dez.1991. p. 83-91.

THURY FILHO, Altair; PATURY, Felipe. Choque de realidade. Com o susto na bolsa, perda de reservas e aumento nos juros. O Brasil percebe que é vulnerável. *Veja*, São Paulo, n. 44, p. 26, nov. 1997.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. As razões do Presidente. O sociólogo Fernando Henrique expõe a doutrina do governo Fernando Henrique. *Veja*, São Paulo, n. 36, p. 22, set.1997.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Construindo as bases do novo ciclo de crescimento. In: _____ (Coord.). *O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996. p. 7-24.

VELLOSO, Raul. As raízes do desequilíbrio fiscal do Estado. *Revista Administração Federal*, Brasília, n. 1, maio/jun. 1999.

VERAS, Renato P. *País jovem com cabelos brancos: A saúde do idoso no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; UERJ, 1994.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992a. p. 105-122.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus. 1992b. p. 123-150.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel 1951 a 1978*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

VIGEVANI, Tullo. Globalização e capitalismo: processo político e relações internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 3-8, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. Tipologia das crises no sistema mundial. Universidade das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO NST, n. 1, Calchester, Inglaterra, 1984. Anais…

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". São Paulo: Ática, 2001. v. 1.

WORLD BANK. World Development Report, 1997. The State in a changing world. Washington: Oxford University Press, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1993.

SOBRE O LIVRO

Formato	16 x 23 cm
Tipologia	Times New Roman, Bookman Old Style, Mirion Pro
Papel	Off set 75 g (miolo)
	Cartão Supremo 250 g (capa)
Impressão	Imprensa Universitária da UEPG
Acabamento	Costurado
Tiragem	1000

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Revisão	Cortez Editora
Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica	Editora UEPG
Normalização técnica	Biblioteca Central da UEPG

Composição
Editora UEPG

Impressão
Imprensa Universitária