

©Copyright, 2006. Todos os direitos são reservados. Será permitida a reprodução integral ou parcial dos artigos, ocasião em que deverá ser observada a obrigatoriedade de indicação da propriedade dos seus direitos autorais pela INTERFACEHS, com a citação completa da fonte. Em caso de dúvidas, consulte a secretaria: interfacehs@interfacehs.com.br

POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE BEM-ESTAR:ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Marinilzes Moradillo Mello

PhD em Educação pela Unicamp; diretora do Departamento de Planejamento e Informática da Educação da Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos; marinilzes@gmail.com

RESUMO

O artigo discute o conceito de políticas públicas, procurando enfatizar a centralidade das políticas sociais para o desenvolvimento e a expansão da cidadania. Para isso, retoma o debate acerca de sua emergência e expansão, ressaltando alguns fatos e experiências na América Latina, com destaque para o papel da esquerda. A experiência brasileira é evocada de passagem no período que vai desde a década de 1930 até o final dos anos 80. Finalmente, chama a atenção para o pensamento de esquerda com relação à centralidade das políticas sociais e o desenvolvimento econômico da América Latina.

Palavras-chave: cidadania; América Latina; pensamento de esquerda; políticas públicas; políticas sociais; welfarismo.

O SENTIDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na análise de políticas públicas é preciso atentar para a relação estabelecida entre Estado e as políticas que este implementa em uma dada sociedade e momento histórico e também para o fato de essa relação conotar dois conceitos tão importantes quanto diversos, a saber, de Estado e de governo. Segundo Höfling, enquanto o conceito de Estado remete para o conjunto de instituições permanentes, tais como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que, não necessariamente, formam um bloco monolítico, o de governo conota o conjunto de programas e projetos desenhados para a sociedade como um todo por políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, segundo “a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (2001, p.30). Na perspectiva de Höfling, mais que dispor de instrumentos sofisticados, na avaliação de programas, projetos e políticas públicas, é importante considerar as chamadas ‘questões de fundo’, uma vez que são elas que esclarecem, “basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer” (p.30).

Se o sentido de políticas públicas não pode ser reduzido ao de políticas estatais, pode e deve ser associado ao de políticas sociais implementadas pelo Estado – educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc. – com maior ou menor padrão de proteção social. Concebo políticas sociais como uma rede de proteção, de bem-estar, implementada pelo Estado a garantir a todo cidadão tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, os quais devem ser assegurados enquanto direito político e não como caridade (Harold Wilensky, citado em BOBBIO, 1992). Mais, afirmo a centralidade do debate acerca de sua natureza e contextos de implementação, pelo fato mesmo de terem nascido e se desenvolvido em decorrência da formação e de disfunções do Estado capitalista e também de sua natureza e extensão dependerem do tipo de governo no qual se movimentam. Ou seja, se é verdade que o futuro do capitalismo se encontra no mínimo ameaçado de estagnação (THUROW, 1996) ou em franco declínio (TODD, 2002; WALLERSTEIN, 2002), não é menos verdade que os efeitos devastadores desse *status* continuam a repercutir sobre as populações do mundo inteiro, em particular a dos países periféricos ou em desenvolvimento.

REPENSANDO POLÍTICAS DE BEM-ESTAR

Para alguns autores, políticas de bem-estar ou do *welfare state* (WS) são a consequência natural das mudanças geradas pelo processo de industrialização (Wilenski e Titmuss, citados em ARRETCHE, 1995). O argumento central é que a aceleração da industrialização teria levado à intervenção do Estado sob a forma de desenvolvimento de políticas sociais, visando compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico. Há, segundo essa teoria, uma correlação entre Estado de bem-estar e programas sociais, os quais derivariam do excedente econômico gerado pela industrialização. Para outros, o *welfarismo* decorreria de padrões culturais de uma dada formação social.¹ Isso explicaria a razão pela qual a instituição não teria florescido nos Estados Unidos, país onde predomina a crença nos valores liberais como ideal de democracia, além de outros fatores intrínsecos à sociedade americana como a excessiva descentralização e a fragmentação política, por exemplo. Outros ainda creditam a origem das políticas de bem-estar à crescente complexidade da divisão social do trabalho, decorrente da industrialização (Titmuss, citado em ARRETCHE, 1995, p.11). Baseado na tese durkheiminiana – segundo a qual, quanto mais industrializada a sociedade mais dependente dela se torna o indivíduo, em virtude da especialização da produção –, o argumento sustenta que “os serviços sociais são respostas a necessidades (quer individuais, quer sociais), que visam garantir a sobrevivência das sociedades” (ibidem, p.10). Já alguns autores como Marshall (1967) viam nas políticas sociais a evolução lógica e natural da ordem social em si mesma, diga-se, da sociedade capitalista. A base para sua argumentação é a evolução da lei de proteção aos pobres na Inglaterra que, progressivamente, foi deixando de tratar a pobreza indistintamente, cedendo lugar a políticas voltadas para segmentos específicos da sociedade como crianças, velhos, desempregados e indigentes. Para Offe e Ronge (1984), no entanto, as políticas sociais não passariam de estratégia geral de ação do Estado capitalista para criação das condições necessárias à inclusão de todo cidadão nas relações de troca. A afirmação fundamenta-se na análise que fazem os autores das quatro funções institucionais do Estado – privatização da produção, dependência de impostos, acumulação como ponto de referência e legitimação democrática – em decorrência das quais se manifesta a evidência de que, em uma sociedade capitalista de classes, o Estado defende os interesses comuns de todos os membros da sociedade.

Independentemente das análises sobre a emergência do WS, a relação entre políticas sociais ou de bem-estar e o capitalismo já era objeto de preocupação de economistas políticos clássicos do século XIX quer de tendência liberal, quer de conservadora ou marxista, cem anos antes do reconhecimento mesmo da existência do *welfare state*. Com efeito, se de um lado os liberais sustentavam a crença no mercado como instituição capaz de promover a riqueza e o equilíbrio entre as classes, os marxistas viam-no exatamente como a antítese da igualdade social e mesmo aprofundamento das divisões de classe, exatamente pelo fato de a acumulação do capital requerer a privatização dos bens socialmente produzidos e a concentração de renda dela decorrente sob a hegemonia da elite (ESPING-ANDERSEN, 1991). Analisando a questão, Paiva (1991) afirma que, para os marxistas, além de uma instituição potencialmente contraditória o WS constitui uma concessão do capitalismo às demandas das massas, incapaz de promover a emancipação social. Nessa direção, mais que uma força transformadora como querem alguns, os programas sociais keynesianos não passariam “de uma força reguladora, disciplinadora e amenizadora de conflitos, condição para extração da mais-valia e estabilidade de valorização do capital” (p.171). Se para alguns o Estado de bem-estar é parte inerente das sociedades de capitalismo avançado e, por isso, ao contrário da crença corrente – alinhada com o pensamento da esquerda² ou da direita – constitui mais que um novo estágio do capitalismo a reestruturação das sociedades capitalistas que o adotaram (KING, 1988), outros o definem como

um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito à sociedade. (ARRETCHE, 1995, p.35)

O que prevalece é que, independentemente da ideologia subjacente às análises produzidas acerca dessa relação, a questão de fundo nela encontrada é o equacionamento entre o mercado (propriedade) e o Estado (democracia), tendo como resultado a neutralização da luta de classes. Neste sentido, afirma Heimann, “o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder”

(citado em ESPING-ANDERSEN, 1991, p.89). Não menos importante é a afirmação de King (1988), para quem as políticas de bem-estar, resultantes como são da pressão da classe trabalhadora e das inovações nas políticas realizadas pelo funcionalismo de Estado (nos países centrais), poderiam promover a transformação social desde que de caráter desmercantilizante, uma vez que se trata de políticas sociais que reforçam os direitos de cidadania³ e desenvolvem os laços de solidariedade na sociedade em detrimento das leis do mercado, favorecendo com isso a democracia.

BEM-ESTAR E CIDADANIA

A razão pela qual o conceito de cidadania social se tornou central nas abordagens sobre o *welfare state* e a defesa da democracia é que ele remete aos direitos intrínsecos à condição humana e à vida em sociedade, privilegiando o *status* do indivíduo enquanto ser social sobre o indivíduo enquanto agente do mercado. Privilegiar não significa, entretanto, anular ou substituir. Isto porque na noção de cidadania encontra-se também a de estratificação social, cuja dependência do mercado é identificada na Lei de Wagner (citada em ESPING-ANDERSEN, 1991, p.92), segundo a qual a garantia dos direitos de cidadania depende da ocorrência de certo nível de desenvolvimento econômico e, portanto, de excedente, que torne possível desviar recursos produtivos para a previdência social.

Assim, se é certo que o exercício da cidadania – a primazia do *status* social sobre o individual – pode levar ao ordenamento das relações sociais ou ao equilíbrio do poder, não é menos certo afirmar que, por si só, a participação social não garante igualdade, servindo quando muito para atenuar a desigualdade entre as classes. Não sem razão Marshall (1967) afirma que

há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos da sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. (p.62)

A afirmação de Marshall reforça a crença de que a relação entre o sistema capitalista e o ideal democrático é, no mínimo, problemática, para não dizer de incompatibilidade. O que se ressalta é que, se democracia tem a ver com direitos de cidadania, e esta pressupõe solidariedade e igualdade, tanto do ponto de vista do exercício do poder como da distribuição de renda (BOBBIO, 1986), então não pode haver compatibilidade entre ela e o capitalismo, sistema que não privilegia relações sociais desmercantilizantes e que trabalha, por excelência, com a sua antítese, dado o pressuposto que o move, a saber, o da satisfação hegemônica do indivíduo em relação à sociedade. Mas o argumento não é tão simples e linear quanto pode parecer à primeira vista. Assim, à pergunta de por que as democracias capitalistas não ruíram no período pós-1968 e com as crises econômicas da década de 1970, quando o poder estabelecido foi balançado e parecia concreta a emergência de uma nova ordem social, a resposta deve ser encontrada em Marshall (1967), segundo a qual não há incompatibilidade entre cidadania e classe social. Na verdade, a pressão das massas não significa uma ameaça real ao poder constituído. Trata-se de demandas por reformas – econômicas, sociais e políticas – dentro do próprio sistema e, sem dúvida, de pressão por uma maior participação política, cuja efetividade, entretanto, não levaria à anulação do sistema. A julgar pela classificação de Marshall, quanto aos elementos da cidadania,⁴ poder-se-ia dizer em relação à pressão das massas que se trata de reivindicações de ampliação de direitos civis e sociais, que não põem em risco, portanto, o sistema.

Se por um lado há certa incompatibilidade entre democracia e capitalismo, e a há – pelo menos com relação à democracia plena e à ampliação substancial da cidadania social –, por outro lado, o regime democrático empresta legitimidade ao sistema e torna o jogo da dominação de classe um contrato palatável para as massas. Não é à toa que os direitos civis tenham precedido os direitos políticos na democracia liberal no passado, em um primeiro momento da constituição dos direitos sociais, ou que estes não tivessem, nem de longe, o *status* de cidadania, como afirma Marshall (1967):

os direitos sociais do indivíduo eram originados do *status* que também determinava que espécie de justiça ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. Mas esse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código

uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres, plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude de sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes.

A base para o florescimento dos direitos sociais pode ter sido lançada no século XIX, contudo os princípios dos direitos sociais como parte integrante do *status* de cidadania, tal qual sustentado hoje, só começaram a ser admitidos a partir do estabelecimento da educação primária pública no final do século. O que prevalece é que os direitos sociais eram desligados do *status* de cidadania, não sendo as reivindicações dos pobres parte integrante de seus direitos de cidadão. Antes, as reivindicações tinham o caráter de ‘proteção’, ligando-se portanto ao conceito de desigualdade. Contudo, como admitido por Marshall, se os direitos sociais não reduziram a desigualdade social no final do século XIX, certamente abriram caminho para as políticas sociais igualitárias do século XX, cuja ascensão e início de declínio não abrangeriam mais que um quarto de século, conforme assinala Wallerstein (2002). A consequência desse declínio não seria sem ônus quer para os países centrais que lograram êxito em sua implementação, quer para os demais que, até hoje, continuam sofrendo os efeitos da promessa não cumprida de modernidade.

Um dos críticos mais lúcidos do capitalismo, Clarke (1994) afirma que as políticas de bem-estar resultaram na ascensão do neoliberalismo, projeto concebido pela direita para superar a crise de acumulação do capital, identificada na impossibilidade de o Estado, nas nações de capitalismo avançado, continuar corrigindo as mazelas do mercado. Tratado inicialmente pela esquerda como uma aberração, o neoliberalismo tornou-se cada vez mais forte, no entender de Clarke, obrigando a social-democracia a rever seus projetos de domesticação do capitalismo. Criticando o pensamento de esquerda, Clarke afirma que ele se deixou seduzir pela possibilidade de domesticação do capitalismo, iludindo-se até com a dita humanização da relação entre capital e trabalho, tornada possível, acreditava-se, pela reorganização do trabalho requerida pelas novas tecnologias.

O resultado da falência das políticas sociais de bem-estar foi assim visto por Santos (2000):

o agravamento das condições sociais, já de si tão precárias, foi brutal. A dívida externa, a desvalorização internacional dos produtos que colocam no mercado mundial e o descréscimo da ajuda externa levaram alguns destes países à beira do colapso ... Se as assimetrias sociais aumentaram no interior de cada país, elas aumentaram ainda mais entre o conjunto dos países do Norte e o conjunto dos países do Sul. Esta situação, que alguns festejaram ou toleraram como a dor necessária do parto de uma ordem econômica finalmente natural e verdadeira, isto é, neoliberal, foi denunciada por outros como uma desordem selvática a necessitar ser substituída por uma nova ordem econômica internacional. (p.18)

Wallerstein (2002) apresenta um quadro analítico da trajetória do capitalismo, ressaltando os períodos de sua renovação, a que identifica como revisionismo ou reformismo liberal, destacando a fase atual, de seu declínio, mas também as possibilidades de uma nova ordem para a humanidade, que pode, em seu entender, surgir 'após o liberalismo'. Compreender essa trajetória é remontar à história de como, ao longo dos séculos, o sistema capitalista reinventou-se e mesmo influenciou o que deveria ser seu movimento contrário ou de sua superação, a revolução socialista.

Para Wallerstein (2002), o reformismo liberal constitui uma era que vai de 1789, data da Revolução Francesa, até 1989, ano que marca a queda do muro de Berlim e o aparente fim do comunismo. Sem me deter nos princípios do liberalismo,⁵ chamo a atenção para certas características reveladas pelo autor, algumas das quais conhecidas, outras instigantes ou mesmo controversas, creio, para boa parte da esquerda. Assim, se não é fato desconhecido a hegemonia política, econômica e militar dos Estados Unidos sobre o mundo, após, sobretudo, a Segunda Guerra Mundial, tampouco passa despercebida a sua falência,⁶ fixada por Wallerstein a partir de 1968. O instigante na análise de Wallerstein é que ele associa o liberalismo wilsoniano⁷ – que defende a entrada dos Estados Unidos na guerra em defesa da democracia e do direito à autodeterminação das nações – a correntes revisionistas da esquerda e mesmo ao leninismo, cunhando a expressão wilsonismo-leninismo. Afirma que, se por um bom período da história dos Estados Unidos e dos países ocidentais centrais, dedicou-se o programa liberal à domesticação das classes trabalhadoras por meio do sufrágio universal e do Estado de bem-estar social, sua tradução para o movimento comunista internacional,

sob a liderança da União Soviética, foi a luta contra o imperialismo ou de libertação nacional, com destaque para o desenvolvimento econômico, rebatizado, para ele, de desenvolvimento socialista. A esse respeito não poderia ser mais claro: “o leninismo, grande adversário do liberal-socialismo no nível nacional, começava a ficar suspeitamente parecido com ele no nível internacional” (p.243).

À parte o inusitado da afirmação da similaridade de ação entre o wilsonismo e o leninismo, vale ressaltar que, para Wallerstein (2002), a era em questão é marcada igualmente por rupturas e ‘anomalias’, uma das quais particularmente importante, pois diz respeito à ambigüidade do papel do Estado, visto e aprisionado por cada uma das correntes ideológicas (segundo suas conveniências), e pela emergência do conservadorismo e do socialismo.

POLÍTICAS SOCIAIS *VERSUS* PENSAMENTO DE ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA

De certo modo, as idéias de Wallerstein encontram-se presentes na análise que faz Fiori (2006) sobre o abandono das idéias desenvolvimentistas pela esquerda na América Latina e sobre a “dificuldade atual do ‘desenvolvimentismo’ para recuperar audiência e fôlego teórico, e deixar de ser apenas uma trincheira de resistência pontual, e de contenção limitada de alguns excessos ou demasias neoliberais, dos próprios social-democratas”. Fazendo a ressalva de que toda reconstrução histórica é tanto arbitrária quanto imprecisa, Fiori localiza o início do ímpeto desenvolvimentista no México e em Cárdenas,⁸ por volta dos anos 30, período, observe-se, entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, coincidindo com o início do wilsonismo (WALLERSTEIN, 2002) e a emergência do socialismo, que resultou na exportação das teorias libertárias – uma das quais o leninismo – para os países subdesenvolvidos, especialmente os do continente africano e da América Latina.

Segundo Fiori, o programa nacionalista e desenvolvimentista de Cárdenas teria se transformado, com pequenas variações,

no denominador comum de vários governos latino-americanos, que depois foram chamados de ‘nacional-populares’ ou ‘nacional-desenvolvimentistas’, como foi o caso de Vargas, no Brasil, Perón, na Argentina, Velasco Ibarra, no Equador, e Paz Estenssoro, na Bolívia, entre outros.

Note-se, como alertado por Fiori, que, apesar de serem esses líderes conservadores – longe portanto de serem reconhecidos como socialistas ou marxistas –, suas idéias políticas e posições internacionais transformaram-se na referência obrigatória da esquerda latino-americana. Ocorre, diz Fiori, que, entre 1930 e 1980, “a relação da esquerda com o ‘desenvolvimentismo’ transformou-se no núcleo duro de sua produção intelectual e política”, especialmente pelo fato de os partidos comunistas latino-americanos terem adotado a “estratégia democrática⁹ e reformista de conquista do poder e transformação do sistema capitalista”. No entanto, diz o autor, o Brasil apresenta uma especificidade quanto à relação entre esquerda e desenvolvimentismo, em comparação com os demais países latino-americanos, a qual, em seu entender, marcaria definitivamente a história do país. Nas palavras do próprio autor:

O primeiro, foi o desaparecimento precoce da Aliança Nacional Libertadora (ANL), a primeira grande mobilização democrática nacional e urbana, de classe média e de centro-esquerda, que ocorreu no Brasil e foi abortada e dissolvida prematuramente, depois do fracasso da rebelião militar comunista, de 1935. E o segundo, foi o golpe de estado de 1937, que inaugurou o governo autoritário do Estado Novo de Getúlio Vargas e suas primeiras políticas industrializantes e trabalhistas que tiveram uma forte conotação anticomunista e anti-esquerdista.

Em decorrência, diz Fiori, só a partir da década de 1950 a esquerda brasileira viria a se aproximar ou reconciliar com algumas teses e propostas do ‘desenvolvimentismo conservador’ de Vargas. Mas é, sobretudo, durante o governo de Juscelino, ressalta o autor, que o ideário desenvolvimentista se impõe, encabeçado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Este abandona a estratégia revolucionária, em prol da defesa de um projeto de desenvolvimento nacional, a ser liderado pela burguesia industrial do país. A partir de então, continua Fiori, teses e propostas transcendem “as pequenas fronteiras partidárias do PCB”, influenciando fortemente a intelectualidade de esquerda brasileira. Esta nova esquerda ‘nacional-desenvolvimentista’, sustenta Fiori – confirmando, diria eu, o argumento de Wallerstein quanto à adesão da esquerda ao ideário de libertação nacional e desenvolvimento autônomo das nações, sustentado pelo liberalismo woodriano –, proporia, no início da década de 1960, as ‘reformas de base’, de modo a acelerar a

“democratização da terra, da educação, do sistema financeiro e do sistema político”. Conforme relembra o autor, tais reformas seriam em parte incluídas no Plano Econômico Trienal, concebido em 1963 por Celso Furtado, ministro do Planejamento na época, sob fortes críticas de outro segmento de esquerda, este constituído por um grupo¹⁰ de intelectuais marxistas da Universidade de São Paulo, liderados por Fernando Henrique Cardoso.

Com a instauração do regime militar em 1964, prossegue Fiori, a relação entre esquerda e desenvolvimentismo foi ainda mais comprometida, tendo os militares abandonado suas idéias ultraliberais e retomado, nos anos 70, a proposta varguista de desenvolvimento conservador e autoritário, reavivando com isso traumas e lembranças da esquerda. O resultado, diz Fiori (2006), é que:

quando a esquerda brasileira volta à cena política democrática, na década de 80, a maior parte de sua militância juvenil já tinha um forte viés anti-estatal, anti-nacionalista e anti-desenvolvimentista, e considerava que a organização social e a defesa dos direitos da sociedade civil – através dos ‘movimentos sociais’ e das ‘organizações não governamentais’ – era mais importante que a luta política pelo poder do Estado.

Interessante observar, ainda segundo Fiori, o embate que se dá entre “intelectuais e políticos ‘mais velhos’” e os herdeiros do “marxismo paulista dos anos 60”, assim denominados pelo autor. Enquanto os primeiros se mobilizam em torno da constituinte, alcançando “vitórias significativas na Constituição de 1988” – remetendo para a reforma, aprofundamento e democratização do desenvolvimentismo sob a égide de um ‘estado de bem-estar social’ – os segundos, sobretudo no decorrer da década de 1990, mostrariam “sua intolerância com o nacionalismo, o desenvolvimentismo e o populismo”, propondo, alternativamente, “um novo tipo de desenvolvimento ‘dependente e associado’ com os Estados Unidos, só compatível com as políticas e reformas neoliberais”. Derrotava-se assim, no campo das idéias e da luta pelo poder, a velha esquerda, como bem ilustram várias passagens, nesse capítulo, de representantes do pensamento da nova esquerda. Diz Fiori (2006):

Este ‘pacote intelectual’ nasceu em São Paulo e penetrou profundamente a intelectualidade dos dois partidos social-democratas que

também nasceram naquele estado, o PSDB e o PT. Por isto, não é de estranhar a dificuldade atual do ‘desenvolvimentismo’ para recuperar audiência e fôlego teórico, e deixar de ser apenas uma trincheira de resistência pontual, e de contenção limitada de alguns excessos ou demasias neoliberais, dos próprios social-democratas.

De acordo com o que precede, fica claro o argumento de Wallerstein em relação à similaridade de ações do wilsonismo-leninismo e também à desconfiança dos indivíduos em relação ao Estado, nos anos pós-1968. No tocante a este último, Wallerstein (2002) afirma que as pessoas tanto se voltam para o Estado “em busca de ajuda para enfrentar a vida” como também o denunciam, “junto com as políticas em geral, por inútil e até perverso” em relação à reestruturação do mundo que desejariam (p.14). Importante ressaltar a indagação que faz o autor sobre o que farão as pessoas para influir no rumo da transição. A resposta é contundente quanto à pertinência de uma via alternativa, ou, pelo menos, complementar à ação do Estado, supostamente exercida pela sociedade civil.

No que diz respeito à sociedade civil em particular, Wallerstein crê tratar-se de um slogan enganoso, que se desenvolveu na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, no século XIX. Enganoso porque, de um lado, só pode existir sociedade civil em Estados dispostos de instrumentos para alicerçá-la, o que significa o poder de organizar cidadãos no contexto do Estado para desenvolver atividades e participar de política indireta, ou extrapartidária, por ele legitimadas (p.14). E, por outro, porque, se ela é essencial à construção de Estados liberais, elemento de apoio “à ordem interna e sistêmica mundial” (ibidem), ela é também (e talvez hoje principalmente) utilizada para a instalação de estruturas de Estado liberais onde elas ainda não existem. O golpe de misericórdia de Wallerstein em relação à sociedade civil – cuja existência, segundo o autor, teria se prolongado ao longo de dois terços do século XX, manifestando-se ainda hoje em Estados em fase de constituição – é que ela estaria em desintegração pela decadência mesma do Estado, acrescentando, ainda, que seria exatamente essa desintegração do Estado “que os liberais contemporâneos lamentam e os conservadores encorajam discretamente” (ibidem).

Apesar das observações contundentes à ação do Estado liberal, Wallerstein (2002) é categórico ao reafirmar sua importância para a promoção do bem-estar, conforme se depreende desta passagem:

Mas o fato é que a ação do Estado tem sido um fator inelutável nesse processo de enfrentamento, e que as iniciativas de pessoas comuns visaram, justificada e inteligentemente, conseguir que o Estado agisse de determinada maneira. Apesar da desordem, da confusão e da determinação incessante, isto ainda se verifica. Os Estados podem agravar ou mitigar o sofrimento, mediante a alocação de recursos, o grau de proteção conferido aos direitos e as intervenções nas relações sociais entre diversos grupos. (p.13)

Na linha contrária à análise de Wallerstein, Santos (2000) afirma que “a simetria antagônica da solidez do capitalismo e do marxismo e a história das estratégias de cada um deles para dissolver o outro no ar constituem uma das narrativas centrais da modernidade no nosso século” (p.24). Para o autor, a idade de ouro do marxismo pode ser considerada a última década do século XIX, no plano da produção teórica e sociológica. Ocorre que nesse período o marxismo começou a ser estudado em universidades, e seus fundamentos circularam em revistas importantes da época. É também no período que se dá o grande embate entre as idéias de Marx e as de Weber, quanto às origens do capitalismo, a centralidade da economia na vida social e política, e também quanto às classes sociais e formas de desigualdade, e, finalmente, sobre as leis de transformação social ou socialismo (p.25).

Ainda, e não muito distante da idéia de Clarke (1994) – e também de Fiori (2006) – sobre o desmoramento do pensamento da esquerda em relação à nova face do capitalismo, para Santos (2000) o capitalismo ganha radicalidade na década de 1980, com a ascensão dos partidos conservadores na Europa e nos Estados Unidos, e o conseqüente isolamento progressivo dos partidos comunistas e descaracterização política dos partidos socialistas (p.29). Altera-se a ordem mundial com a sujeição dos países periféricos e semi-periféricos à transnacionalização da economia, sob o comando de suas instituições de financiamento – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A lógica da economia do mercado e da livre iniciativa, por conseguinte do Estado mínimo e da mercantilização das relações sociais, provoca o fortalecimento sem igual da cultura de massa e da celebração do individualismo, de caráter privatista e consumista, levando ao pensamento único da impossibilidade de saída para o *status quo* ou de uma sociedade alternativa ao capitalismo, que dirá, ao exercício da práxis solidária, da compaixão ou

revolta perante a injustiça social sustentada pelo marxismo. A *débâcle* final seria o colapso dos regimes comunistas do Leste Europeu, transformando enfim o marxismo em nada mais que uma teoria anacrônica de explicação e transformação da história. Contudo, alerta Santos (2000, p.31), se de um lado nos países centrais as revisões teóricas do marxismo¹¹ aprofundavam o fosso teórico entre o debate e a realidade, contribuindo dessa maneira para o aparente anacronismo da teoria libertária, nos países periféricos, estudos de origem marxista sobre os novos movimentos sociais e processos de transição democrática viriam a constituir-se em fonte de sua renovação.

Se o período analisado marca para Santos (2000) o recrudescimento do conservadorismo, propicia, ao mesmo tempo, uma nova era para o marxismo. Nessa direção, emerge o debate interno nos movimentos de esquerda sobre a questão teórica posta pelo marxismo da “tensão¹² ou equilíbrio entre estrutura e ação”, isto é, sobre

os constrangimentos e as possibilidades sociais que preexistem à ação dos indivíduos e grupos sociais e a condicionam de modo mais ou menos decisivo; e, por outro lado, a autonomia, a criatividade e a capacidade dos mesmos indivíduos e grupos de, por via da sua ação e prática, mudarem as estruturas e transformarem a sociedade. (SANTOS, 2000, p.28)

POLÍTICAS SOCIAIS À BRASILEIRA

É útil relembrar as estratégias postas em prática no país para a manutenção e reprodução do capital e a conseqüente instituição de políticas sociais. Reiterando Paiva (1991), creio que, apesar de as políticas sociais no Brasil não terem configurado verdadeiramente um Estado de bem-estar (WS), dois argumentos bastam para evocá-las segundo este enfoque. O primeiro é que nem sempre questões teóricas e problemas concretos convergem no tempo e no espaço. Isso justifica, por exemplo, o fato de o debate sobre o alcance do WS no Brasil ter-se dado, praticamente, em um momento no qual já se discutia a tendência ao seu desmonte nos países centrais. Ou seja, a sociedade brasileira não teria logrado acompanhar o debate por ocasião mesmo da emergência e desenvolvimento do WS nos países de capitalismo avançado. Em segundo lugar, mesmo não tendo vivido a experiência propriamente de um Estado de bem-estar, a sociedade brasileira sofreu o impacto de sua nova configuração, por exemplo no novo

papel atribuído à educação, o de fator de desenvolvimento social e econômico, opção dos governos do período de exceção mas também da redemocratização, especialmente nos anos 90.

Para Draibe (1997), as políticas sociais brasileiras compreenderiam três fases distintas. A primeira, que vai da década de 1930 até a década de 1970; a segunda, correspondendo à década de 1980, com destaque para a Nova República; e, finalmente, a terceira e atual, iniciada com a Constituição de 1988. Cada fase distingue-se das demais pelo contexto social, político e econômico, bem como pelas relações estabelecidas pelos atores – governo, empresários e trabalhadores –, as quais configuram distintas correlações de forças, diretamente ligadas à coesão de cada grupo e a seu poder de organização. Porém, segundo afirmado pela autora, em todas o país teria experimentado uma crise econômica que se refletiu na crise social, com implicações severas para o quadro de pobreza existente no país.

No primeiro período, entre 1930 e 1970, o país vivenciou um grande impulso econômico com a industrialização, favorecida entre outros fatores pela crise mundial de 1929-1930 e pela necessidade de substituição das importações, em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Analisando a questão, Humphrey (1983) afirma que o maior *boom* da industrialização brasileira ocorreu entre 1968 e 1974, durante o regime militar, período em que o país cresceu cerca de 10% ao ano, caracterizando a fase do ‘milagre brasileiro’. No entanto, diz o autor, o que parecia constituir uma esperança de rompimento do círculo de subdesenvolvimento e pobreza em que se encontrava, o país acabou por aprofundar o *gap* já existente entre os mais ricos e os mais pobres, recaindo sobre estes o ônus da rápida industrialização.

É também no período que se intensifica a dependência do país ao capital externo e a falência do Estado provedor (BACELAR, 1996). Ocorre que, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a reintegração do sistema econômico mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, o país precisou optar entre promover o desenvolvimento da indústria pesada, com a intervenção do Estado na economia e o conseqüente enfraquecimento das exportações, e o desenvolvimento de bens duráveis com a ajuda de investimentos externos. O lema de Juscelino de “50 anos em cinco” resultou em pesados investimentos do país e do capital estrangeiro, não sem conseqüências importantes para os mais pobres, sobretudo em decorrência da inflação. Importante reiterar que a estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos militares nos anos pós-golpe de 1964 – centrada no controle da inflação mediante o rebaixamento do custo de salário e o

aumento da produtividade – não só se mostrou incapaz de assegurar um padrão de vida melhor à classe trabalhadora e aos mais pobres, como também engendrou a necessidade de a ditadura reprimir a oposição às políticas econômicas, além de ter intensificado o papel hegemônico das empresas multinacionais na economia brasileira. Ou seja, o modelo de desenvolvimento econômico posto em prática pelos governos militares revelou-se concentrador e elitista e só fez acentuar o quadro de injustiça social na sociedade brasileira.

Reiterando análises precedentes, Vieira (1995) afirma que o período áureo de crescimento dos países em desenvolvimento ocorreu entre meados dos anos 50 e a metade dos anos 70, período no qual o Estado brasileiro teria se tornado empresário, graças à substituição das importações e ao fomento do setor manufatureiro. No período subsequente, em particular após a crise do petróleo, ocorreria o questionamento da presença do Estado no setor produtivo, com o empresariado assumindo, no final da década de 1980, comportamento ativo na sociedade brasileira. O resultado, para a autora, teria sido a ruptura ideológica em “relação às fases anteriores da modernização capitalista” (VIEIRA, 1995, p.71) e a perda da hegemonia do estatismo e nacionalismo (p.33).

De fato, considerados de transição, os anos 80 representam um momento particularmente difícil na história da política brasileira, graças à crise econômica de amplas dimensões, que atingiu a todos os setores da sociedade. À hiperinflação, que atormentava a vida dos mais pobres e favorecia a dos mais ricos, soma-se um forte endividamento externo, que submete o país inteiramente ao controle dos órgãos financeiros internacionais. Para agravar ainda mais esse quadro, o país mergulhara na recessão e no desemprego, tornando premente uma solução para as questões sociais. É nesse contexto que nasce o governo da Nova República e, com ele, a agenda da estabilização, da revitalização do mercado, da reinserção internacional e da meta da institucionalização da democracia (DINIZ, 1997, p.42). Contudo, apesar do discurso progressista e da promessa de resgate da dívida social, o governo da época colocaria ainda em primeiro plano as questões econômicas, deixando, uma vez mais, a política social à margem de suas prioridades, contra a expectativa de amplos segmentos da população.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Diante do que precede, fica claro que em cada fase do desenvolvimento da sociedade brasileira a questão social nunca se constituiu em prioridade para os diversos governos, democráticos ou não, e as poucas políticas que mereceriam ter esse nome não lograram êxito por uma série de razões. Ao contrário, no contexto das políticas públicas o lugar de destaque sempre coube às políticas econômicas. Os anos do milagre brasileiro denotam que o objetivo foi acelerar o processo de industrialização e fazer do Brasil uma potência intermediária no contexto internacional. Em decorrência, as políticas sociais implantadas no país sempre foram inexpressivas além de excludentes, visto atingirem apenas uma pequena parcela da população. Não por acaso, Vieira (2001) cunharia a expressão “política social sem direitos sociais” para caracterizar o *status* das políticas sociais no Brasil, ressaltando que, se garantidas no plano do direito constitucional, elas estariam longe de se traduzirem em ação efetiva do Estado e benefício para a maioria da população.

Finalmente, poder-se-ia afirmar que ou as políticas sociais não tiveram no Brasil continuidade, dado o caráter clientelista de que sempre se revestiram; ou não foram a resultante de planejamentos pertinentes, a definir claramente objetivos e raio de ação; ou então não foram submetidas a avaliação, de modo a medir sua eficácia ou seu grau de efetividade, tendo em vista a multiplicação da experiência ou a incorporação das práticas bem-sucedidas em outros contextos.

NOTAS

¹ Wilenski, que inicialmente sustentou esta teoria, acabaria defendendo mais tarde a idéia de que o desenvolvimento do *Welfare State* é a resultante de fatores estruturais como a questão demográfica, a da idade e outras (citado em ARRETCHE, 1995).

² Tomo o conceito de esquerda e de direita no sentido que lhes dá Bobbio (1986) de tomada de posição quanto à desigualdade entre os homens. Ainda que reconhecendo os efeitos perversos da luta da esquerda em sua trajetória em favor da igualdade em que, segundo suas próprias palavras, “uma grandiosa utopia igualitária, a comunista, acalentada por séculos, traduziu-se em seu contrário” (p.123), Bobbio afirma que a distinção entre direita e esquerda é o ideal da igualdade que, para a esquerda, “sempre foi a estrela polar a ser contemplada e seguida” (p.124).

³ A história tem demonstrado que o equilíbrio do poder político está diretamente relacionado com os limites da expansão da cidadania social. A presença ou ausência de organizações de trabalhadores durante a sua formação e maturação pode levar ao desenvolvimento de um estado de bem-estar marginal ou institucional, cujas políticas sociais são, respectivamente, mais ou menos mercantilizantes. São as políticas de caráter desmercantilizante, instituídas no âmbito do Estado social-democrata, que reforçam os direitos de cidadania e desenvolvem laços de solidariedade na

sociedade, contribuindo para o aperfeiçoamento democrático. No entanto, para alguns autores elas foram incapazes de superar as contradições do capitalismo.

⁴ Marshall distingue três elementos: o civil, o político e o social. Destes, apenas o político pode constituir uma ameaça real ao capitalismo. A contrário dos direitos civis que são até indispensáveis a uma economia de mercado competitivo, pois asseguram a base legal de negação da proteção social, na suposição de que o homem (o indivíduo) é capacitado a proteger a si mesmo.

⁵ Uma análise já clássica é a de Anderson, 1995. Ver também de Paim, 1995, “O liberalismo contemporâneo”.

⁶ Ainda que não da mesma perspectiva, Todd (2002) também aponta evidências do declínio do império americano.

⁷ A expressão é derivada de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921, cujas idéias a respeito da democracia liberal e dos direitos do cidadão deram origem, entre outras instituições, à Liga das Nações (cujos princípios e estatuto seriam, posteriormente, assumidos pela Organização das Nações Unidas – ONU, quando de sua criação em 1946) e o Tratado de Versalhes (trinta dos primeiros artigos do Tratado são originários da proposta de paz, também conhecida como Quatorze Pontos, encaminhada por Woodrow Wilson ao Congresso americano em 1918), ao qual os Estados Unidos não aderiram.

⁸ Lázaro Cárdenas Del Rio foi presidente do México entre 1934-1940. Nacionalista, Cárdenas promoveu em seu governo uma reforma agrária radical; estatizou a produção do petróleo; criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina; investiu na construção de infra-estrutura; praticou políticas de industrialização e proteção do mercado interno; além de ter criado a legislação trabalhista e adotado política externa independente e antiimperialista (FIORI, 2006).

⁹ Para Fiori (2006), a inspiração ‘cardenista’ está presente “nos programas da revolução camponesa boliviana, de 1952, e no governo democrático de esquerda de Jacobo Arbenz, na Guatemala, entre 1951 e 1954. Como também na primeira fase da revolução cubana, entre 1959 e 1962, e no governo militar e reformista do general Velasco Alvarado, no Peru, entre 1968 e 1975, sem esquecer “o governo de Salvador Allende, no Chile, entre 1970 e 1973”.

¹⁰ Fiori (2006) ressalta que, apesar da crítica, o grupo não apresentou alternativas quer ao programa das ‘reformas de base’ quer ao Plano Trienal de Celso Furtado.

¹¹ Três traços do perfil pós-marxista nos anos de 1980 chamam a atenção, de acordo com Santos: o anti-reducionista, o antideterminista e o processualista. Assim, é fortemente criticado o reducionismo que atribui primazia aos fatores econômicos, “quer porque se considera o determinismo em geral insustentável, quer porque se considera errada a versão marxista do determinismo, uma versão que torna impossível conceptualizar nos seus próprios termos, tanto os fatores políticos, como os fatores culturais, a que, entretanto, se atribui crescente importância nos processos de estruturação e transformação social” (SANTOS, 2000, p.28).

¹² Ressalte-se, a bem dizer, que para Santos esta não é uma tensão específica do marxismo e sim de toda a tradição sociológica, cuja leitura explica a contínua “controvérsia entre os que privilegiam a acção e as práticas (a sociologia fenomenológica) e os que privilegiam as estruturas (a tradição parsoniana)” (SANTOS, 2000, p.31).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n.39, 1995.

BACELAR, Tânia. *As políticas públicas no Brasil*. Salvador: Cese – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 1996.

- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. 4.ed. Brasília: Ed. UnB, 1992.
- _____. *O futuro da democracia*. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CASTEL, Robert. A nova questão social. In: _____. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, p.495-591. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.
- CLARKE, Simon. New utopias for old: fordist dreams and post fordist theories. *Capital and Class*, n.42, 1994.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DRAIBE, Sônia Miriam. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma? In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UnB; Enap, 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de *welfare state*. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n.24, p.85-116, 1991.
- FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Campinas: Unicamp/Idesp, 1989. n.15.
- FIORI, José Luis. A esquerda e o desenvolvimentismo. *Carta Maior*, seção "Pingo no I". Disponível em: cartamaior.uol.com.br, acesso em: 1 abr. 2006. (O texto foi publicado originariamente no jornal *Valor Econômico*, em 29 mar. 2006).
- FURTADO, Celso. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedes*, ano XXI, n.55, nov. 2001.
- HUMPHREY, John; WIELD, David. *Industrialization and energy in Brazil*. London: The Open University Press, 1983.
- KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.22, out. 1988.
- LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (Org.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. Ajuste, regimen politico y regulacion economica: una comparación entre Brasil y México. In: PENALVA, Susana; ROFMAN, Alejandro (Org.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OFFE, Claus; RONGE, Wolker Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e a pesquisa de orientação materialista. In: OFFE, Claus (Org.) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAIM, Antonio. *O liberalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

PAIVA, Vanilda. Educação e bem-estar. *Educação e sociedade*, São Paulo, v.12, n.39, 1991, p.161-200.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLISBERG, B. (Org.) *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: Enap, 1994.

THURROW, Lester C. *The future of capitalism*. New York: Penguin Books, 1996.

TODD, Emmanuel. *Après l'empire*. Paris: Gallimard, 2002.

VIEIRA, Evaldo. A política e a base dos direitos educacionais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n.55, nov. 2001.

VIEIRA, Sonia Lerche. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p.27-55.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. (Trad. Ricardo Aníbal Rosenbusch). Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

Artigo recebido em 16.05.2007. Aprovado em 11.06.2007.