

O REGIME DE BEM-ESTAR NA REPÚBLICA NOVA: TEORIA E ANÁLISE CONTEXTUAL DA AGENDA SOCIAL NOS GOVERNOS SARNEY E FHC¹

Oleg Abramov²

Resumo:

O trabalho se filia ao campo de pesquisa do universo das políticas públicas de recorte social no Brasil. Foca a dimensão teórica da análise da agenda social de âmbito federal em perspectiva comparada no tempo e oferece uma reflexão panorâmica e contextual do Regime de Bem-Estar em dois momentos recentes da República, no período do governo de José Sarney e de Fernando Henrique Cardoso, apontando suas diferenças mais marcantes.

Palavras-chave: Política Social; Regime de Bem-Estar Social; Governo Sarney; Governo FHC.

Resumen:

El trabajo se une el campo de búsqueda del universo de las políticas públicas sociales en Brasil, se centra en la dimensión teórica del análisis de la agenda social en perspectiva comparativa en el tiempo y ofrece una visión general y contextual de lo sistema de bienestar en dos momentos recientes de la República, durante el gobierno de José Sarney y Fernando Henrique Cardoso, señalando sus diferencias más llamativas.

Palabras-clave: Política Social, Régimen de Bienestar Social; Gobierno Sarney; gobierno FHC.

Abstract:

This article discuss social public policies in Brazil, focuses on the theoretical dimension of the Federal social agenda analysis performing a comparative perspective in time. It also offers an overview and contextual reflection of Welfare Regime at two points on recent Republic, during the government of José Sarney and Fernando Henrique Cardoso, pointing their most outstanding differences.

Keywords: Social Policy; Welfare State; Sarney Government; FHC government.

¹ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada na 2ª Jornada de Ciências Sociais da UFJF. Incorporo e agradeço aos comentários e sugestões dos colegas e do prof. Dr. Eduardo Salomão Condé, coordenador do GT e também orientador.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

INTRODUÇÃO

A Carta de 1988 consolidou o processo de expansão de direitos sociais que deu novos contornos ao Regime de Bem-Estar brasileiro. Entretanto, não obstante os avanços, ainda hoje indaga-se: por que o Brasil associa amplo escopo de direitos com reduzida capacidade de superar o elevado grau de pobreza e desigualdade? Uma questão que suscita outra: como explicar o contraste existente entre a extensão de direitos verificada nos anos 1980 e a agenda social materializada na segunda metade da década seguinte?

Sem a pretensão de oferecer em poucas páginas uma resposta definitiva a essa segunda pergunta, o presente trabalho pretende avançar no sentido da resposta retomando panoramicamente a história nacional recente segundo uma perspectiva singular. Integrando teorias que enfatizam o papel dos atores com as que operam sob o prisma das instituições, propõe-se um referencial de análise, de nível intermediário de abstração, que elenca variáveis capazes de determinar os aspectos contextuais mais relevantes que afetam a produção das políticas sociais, conformadoras do Regime de Bem-Estar, em cada ponto do tempo.

Com base em tal perspectiva teórica, que será delineada na primeira seção, a reflexão se concentra no período de dois governos da Nova República que, embora sejam igualmente recentes, deixam marcas distintas no Regime de *Welfare* nacional: José Sarney e Fernando Henrique Cardoso.

A dimensão do trabalho não permite aprofundar diversos fatos e análises, assim, alguns dados são tomados como pressupostamente definidos, certos temas são abordados de maneira superficial, enquanto outros não puderam ser integrados.

I

As políticas públicas de recorte social são respostas dadas em geral pelo Estado aos dilemas resignificados, intensificados ou gerados diretamente pelo processo de acumulação capitalista.

Em cada situação concreta, as políticas se diferem segundo a forma de elaboração, implementação e finalidade. Também são diversas em relação aos efeitos que produzem; podem ser avaliadas, por exemplo, segundo o grau de desmercadorização, estratificação ou desfamiliarização (ESPING-ANDERSEN, 1991; DRAIBE, 2008). Em conjunto, as políticas e direitos sociais conformam um Regime de Bem-Estar que pode ter relação mais ou menos articulada com o mercado. Cada caso é produto de uma específica realidade

nacional, portanto, salvo as experiências que servem de referência³, constata-se que, via de regra, em cada país se constitui um híbrido singular, um *mix* específico de políticas sociais que não se limita aos contornos dos casos paradigmáticos.

Apreender as características do Regime de Bem-Estar exige que antes se compreenda sua trajetória em dada situação nacional, da formulação da agenda a sua consolidação⁴. Para alcançar êxito no desafio de explicar a especificidade de cada situação concreta, sugere-se uma referência teórica que relaciona a perspectiva dos Recursos de Poder e teorias afins, que igualmente enfatizam o papel dos atores, tais como Melo (1992), Swaan, (1988) e Gourevitch (1985), com o Neoinstitucionalismo Histórico de Skocpol (1985), Skocpol (1995), Pierson e Skocpol (2008), Immergut (1996), Condé (2004), Hall e Taylor (2003), dentre outros. Incorpora-se também a Teoria da Regulação de Boyer (1990) e Théret (1998 e 2003).

No processo de construção do aparato de proteção social, pelo menos três atores interagem: o pessoal do Estado, os capitalistas e os trabalhadores assalariados. O formato que as políticas tomam depende do peso específico que cada um desses atores possui nas articulações que se processam na arena nacional, do leque de opções percebidas como possíveis e de suas interações conflituosas ou coordenadas.

Embora existam diretrizes centralizadas e orientações ditadas pelo governo, o Estado contemporâneo é compreendido como um conjunto de agências capazes de ações mais ou menos autônomas e, em alguns casos, até contraditórias. Dotado de grande poder de agenda, o Estado age seguindo interesses próprios (SKOCPOL, 1985). Mas também sofre constrangimento estrutural, por um lado, dos recursos financeiros repassados pelo mercado, o que, portanto, o torna dependente do bom funcionamento da economia capitalista, e, por outro, da legitimidade que precisa obter junto às diversas camadas da sociedade (OFFE e RONGE, 1984).

Os agentes da administração executiva são denominados aqui de “pessoal do Estado”; grupo composto basicamente por políticos, técnicos e intelectuais orgânicos. Em geral, sua ação é condicionada pela perseguição do autointeresse; por exemplo, os políticos buscam sua preservação em postos de poder.

Em uma perspectiva próxima a Poulantzas (2000), Wright (1994 e *apud* FIGUEIREDO SANTOS, 2002) e Gourevicth (1986) considera-se que os capitalistas

³ A saber: Anglo-saxões, liberal; Alemanha, conservador; e Escandinávia, universalista.

⁴ Embora seja inegável a constatação de Draibe (2008) de que certos padrões de política vivam efeitos de difusão se tornando modelos multinacionais.

encontram-se partidos em “frações de classe”. Sendo possível subdividi-los de duas maneiras: quanto a natureza de seus negócios e quanto a finalidade de produção. No primeiro caso, são três segmentos: capitalistas vinculados ao capital monopolista-financeiro, empresários associados ao setor multinacional e empresários nacionais propriamente ditos. Por outro lado, é possível agrupar os capitalistas se a finalidade de sua produção é “para fora” ou “para dentro” do mercado nacional. Considera-se que, no capitalismo contemporâneo, há interpenetração entre empreendimentos nacionais e estrangeiros, produtivos e financeiros; entretanto, não se pode desconsiderar que há diferentes níveis de “preocupação” entre os capitalistas que têm a maior parte de seus investimentos fixados neste ou naquele setor, neste ou naquele país. Assim, considera-se que existem disposições e graus de vulnerabilidade diferentes em configurações distintas de mercado e em termos da capacidade de adaptação a novos regimes produtivos.

A adesão empresarial às políticas sociais depende do plano mental, da compreensão de que essa é uma opção coincidente com seus interesses materiais (SWAAN, 1985). Vía de regra, preocupados com seu papel no financiamento, os capitalistas têm resistência à criação de políticas sociais. Entretanto, pode haver apoio se compreenderem, por exemplo, sua vinculação à própria sobrevivência ou à manutenção do sistema de acumulação ou ainda se perceberem retorno financeiro com sua implementação.

A classe trabalhadora é o terceiro ator e constitui uma das principais clientelas de programas sociais. Consideram-se trabalhadores aqueles que por não possuírem meios de produção são obrigados a vender sua força de trabalho. Eles também se encontram em distintas posições na estrutura de classes, diferenciados segundo critérios de posse de ativos, dominação e exploração (WRIGHT, 1992). De acordo com Lobo (2005), os trabalhadores também se distinguem entre os de “dentro” ou os “de fora” do mercado formal de trabalho. Cada fração da classe tem uma possibilidade diferenciada de alcançar níveis de consciência, organização e ação coletivas. Por isso, ressalta-se o papel do segmento de trabalhadores da indústria que possuem maior atividade na interação de onde nascem as políticas sociais.

Do ponto de vista exógeno à classe, percebe-se que seu poder deriva acima de tudo do regime de produção encontrado no ambiente econômico. É ele quem impõe a quantidade de trabalhadores empregados e o nível de sua importância na esfera produtiva. No aspecto endógeno à classe, sua ação e influência nas articulações sociais dependem, em grande medida, da natureza de suas organizações – se autônomas e combativas ou tuteladas pelo Estado –, de sua capacidade de atuar de forma independente, com partido e programa

autênticos (DELGADO, 2001 e ESPING-ANDERSEN, 1991), e de sua orientação política.

Para se determinar o peso, as opções e a forma de interação desses três atores faz-se necessário caracterizar o contexto no qual se encontram imersos: uma ordem de fatores estruturais e conjunturais entrelaçados naquilo que se chamará de “ambiente institucional”.

Tendo como referência o Institucionalismo Histórico e a Teoria da Regulação, pode-se modelar dois ambientes institucionais que circunscrevem e afetam os atores: um econômico e outro político. Para ampliar a abrangência da categoria e aprofundar seu poder explicativo, subdividi-se o ambiente institucional econômico em duas esferas: uma interna à firma e outra externa à firma. A “esfera interna” refere-se basicamente ao regime de produção de onde derivam os primeiros dilemas de coordenação. Aqui, a estrutura da empresa é montada sob uma lógica mais ou menos hierárquica, mais ou menos opressora, que emprega mais ou menos mão de obra. Este é o espaço do conflito por excelência entre capital e trabalho e, portanto, o local onde os trabalhadores radicam seu poder de barganha e onde se gesta sua consciência de classe. Sumariamente, vê-se que na “esfera externa à firma” as empresas empreendem a circulação de mercadorias e orientam suas prioridades de produção; ao mesmo tempo, interagem com outros atores exógenos a ela, tais como sindicatos e demais empresas. É nesta esfera que se verifica a resultante da interação entre firma e Estado de onde deriva aquilo que Delgado (2001) denomina “configurações de mercado”.

O ambiente institucional político é caracterizado pelas regras do jogo político em vigor, começando pela definição do regime, se democrático ou autoritário e se mais ou menos centralizado. É também onde se verifica o marco legal que normatiza a maneira como as forças agem na disputa pelo poder, a abrangência da ação do governo, as oportunidades de veto de outros poderes e agentes, a capacidade de decisão e implementação do executivo e os procedimentos adotados pelo Estado. Aqui se mensura o grau de autonomia do pessoal do Estado em relação aos outros atores. É também onde se verificam as janelas de oportunidade conjunturais e os pontos de acesso de outros atores nos espaços decisórios.

Consultando Nunes (2003), fica evidente que há variações nos padrões institucionalizados de relação Estado-sociedade. Mesmo em regimes com a mesma configuração fundamental, há procedimentos e estratégias diferentes empregados para arregimentar as condições necessárias para governar. Um critério é a preocupação com a

obtenção e a manutenção da eficiência e da legitimidade. Por exemplo, um regime autoritário pode se valer do corporativismo a fim de incrementar sua capacidade de ação; pode ainda existir um regime democrático com mais ou menos condições de insulamento, que se vale ou não de mecanismos arcaicos de barganha tais como o clientelismo. Para dar conta de verificar o poder de decisão e de ação do pessoal do Estado empregar-se-á o conceito “nível de capacidade”. Dependendo das regras institucionais e da pressão de outros atores, poderes ou agentes, o executivo pode gozar de maior ou menor poder decisório, ou seja, maior ou menor nível de capacidade.

Os ambientes institucionais também são constituídos por uma dimensão simbólica que confere legitimidade a determinados padrões de práticas e naturalidade a certas normas e ideias. Tomando o problema segundo a categoria ideologia, avalia-se que cada ambiente é composto por um conjunto de instituições estruturadas materialmente que se encontram associadas a um pensamento dominante. No caso, prática e ideia se retroalimentam compondo a totalidade institucional nas suas dimensões estrutural e cognitiva.

Associados aos ambientes, são também relevantes em contextos específicos a dependência de trajetória das políticas já existentes, o ator eventual que surge da estratificação oriunda de demandas ou políticas realizadas e o ambiente internacional com suas agências e flutuações.

No que concerne à percepção de opções possíveis dos atores, uma variável que deve ser considerada é a *path dependence* (PIERSON e SKOCPOL, 2008). Quando alguma política social se encontra em vigor, seu custo de mudança torna-se alto; como gera uma clientela e se naturaliza aos olhos de amplas camadas da sociedade, mesmo que um governo detenha alto nível de capacidade, a possibilidade de erradicar determinada política é muito limitada.

Outro elemento que pode influir no processo de produção, trajetória e manutenção do Regime de Bem-Estar é o que se chamará aqui de “ator eventual”. Em contextos específicos, ele figura como um quarto ator incorporado nas interações. Sua natureza varia, podendo ser definido pelo fato de pertencer a uma determinada faixa etária, ou ser habitante de uma dada região ou usuário de um serviço público. Ao mesmo tempo em que é relevante na elaboração e/ou manutenção de dada política social é totalmente irrelevante na elaboração/manutenção de outra. Quando Immergut (1996) descreve o processo de construção do aparato de saúde pública na França, Suíça e Suécia, observa o “ator médico” como sendo um elemento central para a compreensão dessa política. Em

outra chave, Esping-Andersen (1991) afirma que a política social gera estratificação, portanto, o beneficiário de um serviço social é um ator fundamental na preservação da política que o contempla, e apenas em relação a ela.

O ambiente internacional também é um fator que influencia o formato dos Regimes de Bem-Estar. Em primeiro lugar, as agências do imperialismo exercem pressão sobre os países ao orientar a aplicação de determinados padrões de práticas econômicas e políticas. Tal intervenção pode variar em grau, de mera recomendação à intervenção militar, mas raramente é desconsiderável. Existem também outras entidades supranacionais que promovem monitoramento, exemplos são as organizações ambientais ou aquelas voltadas ao acompanhamento das populações que vivem sob risco em diversos países. Em segundo lugar, estão as próprias condições globais, que podem impor os efeitos de crises econômicas internacionais às unidades nacionais. Conforme apontadas por Gourevitch (1986), a crise pode gerar demandas que levam à elaboração de políticas públicas específicas.

Com base nesse referencial, nas próximas seções a reflexão se concentra em dois governos da Nova República: José Sarney e Fernando Henrique Cardoso.

II

Na década de 80, o aspecto mais saliente do ambiente institucional econômico é a crise ocasionada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado nas décadas anteriores, que engendrou estagnação no crescimento e corrosão inflacionária acelerada⁵. Na esfera de circulação, a resultante da interação entre Estado e firma foi a manutenção de práticas protecionistas que agora passavam a encontrar oposição externa. As potências capitalistas e as agências internacionais com maior influência pressionavam pela adoção de medidas que gerassem abertura comercial e desregulamentação financeira. Argumentavam que o imperativo da estabilização só poderia ser alcançado mediante a redução da presença do Estado na economia e através de reformas que permitiriam a dinamização do mercado. Entretanto, no contexto daquela década, poucas medidas foram adotadas neste sentido no Brasil, mantendo-se, portanto, a configuração de mercado fechado e a intervenção ativa do Estado na economia. Mudanças substantivas foram adiadas para a década seguinte.

No que diz respeito à infraestrutura, houve a consolidação de larga predominância das empresas estatais, enquanto que, no campo da produção de bens de consumo, o setor

⁵ Sobre as origens da crise econômica dos anos 80, ver Castro e Souza (1988), Lamounier (1990), Tavares e Fiori (1996) e Motta (2000).

mais proeminente permaneceu sendo aquele vinculado ao capital estrangeiro. Assim, a classe capitalista manteve-se predominantemente constituída por empresários do setor produtivo, cuja formatação preservou como fração mais relevante a composta por empresários associados.

As práticas produtivas derivadas da tipologia mecanicista de matriz fordista continuavam dominantes na esfera de produção, assim, a classe operária seguia um contínuo processo de desenvolvimento e expansão. Sua capacidade de ação coletiva se evidenciou ainda no regime militar quando, a partir do ABC paulista, o movimento operário foi vigorosamente reativado com as greves que rapidamente se espalharam pelo país e se alastraram para diversas outras categorias profissionais. Como resultado, há uma renovação na estrutura sindical que buscava romper com o corporativismo herdado do período anterior e com as lideranças tradicionais “cupulistas”, tanto as identificadas com o trabalhismo como as comunistas. A fundação da CUT é o ponto alto no processo de afirmação desse sindicalismo mais autêntico (RAMALHO e SANTANA, 2001). Paralelamente, na medida em que avançava-se no caminho da democratização, no campo e na cidade surgem diversificadas organizações populares, capazes de produzir ações relevantes tanto nas lutas sociais quanto nas disputas políticas (DURIGUETO, 2003).

O ambiente institucional político é caracterizado, ao longo da década, pela ininterrupta extensão de práticas liberalizantes que se consolidaram com o marco legal instituído na Constituição de 1988. No contexto do governo José Sarney, ainda que os requisitos de poder concentrados na presidência tivessem sido mantidos, as dificuldades econômicas, a identificação do Estado com o autoritarismo preexistente e os problemas derivados da conjuntura transitória, levaram o pessoal do Estado a deparar-se com uma sensível redução na capacidade de negociar sua agenda. Isto é agravado pela presença de um conservador à frente do executivo, pela falência dos sucessivos planos de estabilização econômica e pela pressão exercida pela mobilização quase ininterrupta do movimento popular e sindical, que tecia críticas ao chefe do executivo.

Ainda no início do mandato, Sarney obteve expressivo apoio popular como resultado da expectativa engendrada pelo Plano Cruzado I⁶, fato que levou o executivo a obter maioria na Assembleia Constituinte e impulsionou a vitória de aliados nos governos estaduais. Entretanto, com o fracasso da tentativa de estabilizar a economia, o poder do executivo restringiu-se. Dessa maneira, no que concerne ao seu peso relativo nas interações

⁶ Mais sobre os planos de estabilização econômica criados no governo Sarney em geral e o Plano Cruzado em particular, ver Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr (2002) e Moura (1990).

que se processavam com outros atores, percebe-se que o pessoal do Estado gozou de baixo nível de capacidade, haja vista que suas possibilidades de ação autônoma e autorreferenciada ficaram seriamente abaladas.

Como já destacado, os trabalhadores emergiram do autoritarismo com grande força, tornando-se um ator fundamental no contexto da redemocratização. Uma expressão da relevância política alcançada pelos movimentos sindical e popular é a criação do Partido dos Trabalhadores. Sua origem e composição são marcadas pela incorporação de uma considerável multiplicidade de setores que iam das comunidades eclesiais da Igreja Católica aos círculos marxistas. De acordo com Lacerda (2002), o sucesso desse partido se deve ao enquadramento na categoria “inclusivo-competitivo”. Ou seja, na dimensão horizontal, propiciava uma participação efetiva por meio dos Encontros, enquanto na dimensão vertical, garantia uma real competição pelos postos de direção. Segundo Kinzo (2005), sua relação com a massa e a rejeição em compor alianças com partidos ideologicamente opostos ao longo dos anos 80 e 90, contribuiu para que se fixasse no imaginário da sociedade em geral e do eleitor em particular, a figura de um partido autêntico, de oposição e de esquerda. Tanto o PT quanto a CUT não participaram de coalizões que envolvessem o pessoal do Estado ou os capitalistas, de maneira que seu poder expressou-se no conflito engendrado pelas lutas populares, apresentando alto nível de radicalidade⁷.

Os capitalistas, por sua vez, também ganharam mais relevância política. De acordo com Diniz e Boschi (1989) desde os anos 50, os empresários se habituaram ao acesso direto às arenas decisórias do executivo, dificultando que suas organizações se tornassem verdadeiros interlocutores de classe. Nos anos 80 suas entidades assumiram um papel político mais ativo, a começar pela Federação Paulista – FIESP – que, na prática, se apresentava mais poderosa que a própria Confederação Nacional da Indústria; mas os elos com a tecnoburocracia permaneceram e até se reforçaram, adaptando-se ao novo ambiente político. A coalizão entre empresários e o pessoal do Estado se evidenciou especialmente nas arenas decisórias da economia e na afinidade apresentada em boa parte dos temas debatidos na constituinte.

No que diz respeito ao nível mental desses atores, verifica-se, no leque de opções disponíveis que condiciona a tomada de decisão do pessoal do Estado, a necessidade de modernizar e introduzir novas políticas sociais. Em um país internacionalmente reconhecido pelos alarmantes níveis de pobreza e desigualdade, a estratégia era,

⁷ Exemplos dessa radicalidade foi a recusa da CUT em participar do “pacto social” com o governo Sarney e o fato do PT ter rejeitado a Constituição devido aos aspectos conservadores mantidos no texto.

provavelmente, usar a agenda social como meio para incrementar a legitimidade do executivo, estratagema que se torna mais relevante em uma conjuntura de crise econômica e extremo desgaste político. Entretanto, as opções do executivo não eram facilitadas pela conjuntura, os dilemas sociais que exigiam a ação do governo se chocavam com os imperativos de “austeridade” necessários para conter a crise econômica. Isso explica a opção do pessoal do Estado por uma agenda predominantemente focalizada em temas e extratos mais carentes, como é o caso dos programas de nutrição infantil. Alegava-se que uma escolha diversa, voltada à extensão de direitos, no que pese o maior incremento em legitimidade, poderia incorrer em graves problemas fiscais.

Entretanto, ainda que não concordasse com a extensão do escopo dos direitos sociais, o executivo se deparava com dificuldades para refrear tal processo, uma vez que o controle da agenda social passou para o legislativo, no âmbito da Assembleia Constituinte, o qual possuía dificuldade para controlar. Mesmo que seu caráter não exclusivo permitisse ao executivo buscar reeditar práticas de barganha típicas da relação entre executivo e legislativo e que houvesse deputados fiéis ao Palácio do Planalto, aos olhos dos parlamentares, o poder abalado do executivo contrastava com a mobilização social que exigia reformas. Simultaneamente, para setores populares organizados, militantes ou intelectualizados, a constituinte se apresentava como uma janela de oportunidade para reformas sociais mais profundas.

Nos primeiros anos, ainda que fosse articulado com o movimento sindical, o peso eleitoral do PT era diminuto (DINZ e BOSCHI, 1989b), de maneira que ganhava relevo a opção de buscar expandir sua rede de relações. Daí, as novas organizações dos trabalhadores estendiam suas pautas para além das reivindicações imediatas e a exigência por políticas públicas aparecia como meio de aproximação com outros setores da sociedade. Na prática, este quadro se expressa na luta coordenada pela democracia, pela extensão das conquistas até então limitadas nas fronteiras da cidadania regulada e pela universalização das políticas e direitos sociais (LOBO, 2005). Tais plataformas teriam seu lugar na arena da Assembleia Nacional Constituinte; fosse pela atuação dos poucos deputados identificados com os trabalhadores, fosse pela pressão nas ruas, o fato é que a unidade constituída por trabalhadores e populares empurravam as instituições a um patamar mais amplo de segurança social.

O empresariado, por sua vez, opunha-se a diversas demandas apresentadas pelo movimento sindical, tais como a jornada de 44 horas (DINIZ e BOSCHI, 1989). Entretanto, no que tange aos direitos sociais de maneira mais geral, não encaravam como

uma ameaça, desde que pudessem contar com a manutenção do mercado fechado. Do seu ponto de vista, o premente era que lhe fosse garantida a manutenção do controle no interior da firma e que os gastos fiscais adicionais demandados pelo custeio das novas políticas pudessem ser repassados ao conjunto dos consumidores (DELGADO, 2001).

As políticas e direitos sociais que emergiram como resultado da interação dessa composição de forças e estratégias encontraram sua forma acabada no texto constitucional, que introduzia novas atribuições ao Estado e indicando fontes de financiamento.

Como realçado anteriormente, a maioria dos deputados constituintes eram identificados com o governo Sarney, sendo que boa parte destes conformou o poderoso “Centrão” que, de acordo com Souza (2003), constituía um bloco suprapartidário de perfil ideológico liberal-conservador que reagiu ao poder de deliberação da comissão de sistematização buscando limitar o escopo das transformações. Outro aspecto significativo é que haviam mais deputados ligados ao capital que aqueles identificados com o movimento popular (DINIZ e BOSCHI, 1989). Não obstante esse cenário, para Soares (2001), a redemocratização, a crise econômica, a intensa pressão popular e a presença de forças progressistas na arena política em geral e na Assembleia Constituinte em particular impulsionam a alteração do desenho das políticas sociais.

No período que vai de 1985 a 1988 uma nova arena de debates se instituiu com as comissões compostas por representantes do Estado e da sociedade. Estas começaram a elaborar propostas de reformas em diversos campos e serviram de referência para as discussões que se dariam em seguida na constituinte (SOARES, 2001). O diagnóstico produzido por tais comissões centrava a preocupação nos indicadores de miséria e pobreza, bem como nas deficiências das políticas até então adotadas. Duriguelo (2003) observa que, com essa experiência, boa parte das organizações dos movimentos sociais modificou suas interações com o Estado, alterando o comportamento essencialmente reivindicatório, em favor de uma postura mais propositiva.

A Carta de 1988 define que seriam direitos sociais: a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados. Ela rompia com os requisitos da cidadania regulada, segundo os critérios definidos por Santos (1979). Exemplo é o caso da previdência que, ainda que mantivesse alguns de seus traços, instituía princípios universalistas e redistributivistas, introduzia a participação social e diversificava as fontes de custeio.

Uma modificação fundamental é a incorporação da expressão “seguridade social”, que conformava “as políticas de previdência, saúde e assistência social”. Embora a primeira conservasse traços meritocráticos, a segunda dependesse do setor privado e a terceira fosse voltada apenas aos que vivem em situação emergencial, é certo que o Estado de Bem-Estar brasileiro vivia um rearranjo cuja orientação apontava na direção de práticas universalistas. A partir dos anos oitenta, todos os seres humanos, indistintamente plenos de cidadania, podiam passar a contar com algum nível de amparo social: fosse uma vaga em escola pública ou o atendimento médico hospitalar pelo Sistema Único de Saúde, regulamentado em 1990. Este último, remete à ação do “movimento sanitarista”, que era composto por profissionais, técnicos e especialistas do campo da saúde e que nasceu reivindicando a extensão do atendimento para toda população, assim como a introdução do tema da integralidade. A despeito dos evidentes avanços, as teses sanitaristas seriam parcialmente bloqueadas pela manutenção da participação privada o que revela os limites impostos pelo *lobby* empresarial e a tendência conservadora da maior parte dos deputados constituintes.

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

No que concerne à assistência social, segue-se os princípios do financiamento público, via recursos da seguridade, descentralização e democratização da gestão. Também o campo dos direitos trabalhistas é ampliado, assim como a liberdade e direito de associação e greve, ainda que a unicidade e o imposto sindical, traços do corporativismo pré-existente, tenham sido mantidos. No caso da educação, registra-se poucas alterações, mas ao menos um aspecto pode ser salientado, o da descentralização.

A Constituição de 1988 expandiu o escopo e a abrangência do Regime de Bem-Estar brasileiro, a começar por restabelecer a institucionalidade democrática, o que não significa determinar que superou distorções institucionais ou resolveu o conjunto dos dilemas sociais, a começar pela “questão da terra”. Mesmo na dimensão dos avanços,

limites foram impostos, exemplo disso são as disposições que ficaram subsumidas ao processo ainda hoje inacabado de regulamentação. Mesmo assim, conclui-se que, ao final da década, verifica-se uma reforma progressista (DRAIBE, 1992).

III

O ambiente internacional altera-se ao longo dos anos 80: falência definitiva de *Bretton Woods*, vitória de teses de mercado voltadas a desregulamentação e liberalização, fim da Guerra Fria, etc. Paralelamente, a crise econômica na América Latina agrava-se e o autoritarismo sucumbe. Para orientar o continente na adesão à nova ordem, suposta porta de saída da crise, é elaborado o *Consenso de Washington*⁸. As regras básicas eram: desregulamentação financeira e do trabalho, a desestatização e desnacionalização e a contenção de gastos. A tese era de que o Estado incapaz, ineficiente, oneroso e pesado deveria recuar diante da globalização dos mercados (MOTTA, 2000). Na primeira metade da década de noventa, sob Collor e Itamar, são tomadas as primeiras iniciativas que buscavam diminuir o Estado. Com FHC, um novo projeto ganha nítidos contornos e, nos campos econômico e político-administrativo, as premissas do *Consenso de Washington* são perseguidas à risca (FERREIRA, 2001).

Na segunda metade dos anos 90, o ambiente institucional econômico era impactado pelos esforços coordenados pelo governo de adaptação à ortodoxia monetarista e fiscalista, que se justificava na busca por manter a estabilidade financeira alcançada anteriormente com o Plano Real (FERREIRA, 2001). Medidas de abertura comercial, já adotadas por Collor, são aprofundadas; o monopólio estatal é comprimido; grandes empresas nacionais são privatizadas; os fluxos financeiros são liberados e a especulação é favorecida pelos juros elevados. Os universos interno e externo das empresas passam por profundas mudanças. A abertura econômica, os juros altos e o arrocho fiscal levam ao processo de falências em massa. As empresas que não dispunham de capacidade inovativa e grandes reservas de capital não conseguiram sobreviver ao novo cenário de competição brutalmente acirrada (MATTOSO, 1999). Paralelamente, a expansão e modernização do mercado financeiro e bancário, levaram o setor a ser o verdadeiro beneficiário na nova conjuntura.

Na esfera externa à firma, a resultante da interação entre Estado e capitalista foi a redução acentuada do protecionismo, o que inaugurava uma nova configuração de

⁸ Mais a respeito deste contexto ver entre outros: Anderson (1995) e Tavares e Fiori (1996).

mercado, correspondente às exigências das agências do capitalismo internacional. O argumento dominante é que a abertura era necessária para aumentar a competitividade da economia nacional, o que de fato ocorreu em certa parte. As empresas mais robustas – notoriamente as multinacionais – sofreram os impactos da mudança, porém, se adaptaram. Todavia, milhares de pequenas, médias e até grandes empresas nacionais fecharam suas portas, gerando alto nível de desemprego.

Em estreita relação com as novidades que se operavam na esfera externa, a esfera interna à firma foi profundamente modificada. O acirramento da concorrência impunha a opção por se adaptar a novas tecnologias e metodologias de trabalho que, aos poucos, tornaram-se dominantes, principalmente nas grandes empresas. Especialização flexibilização, terceirização, dentre outras, são as marcas desse processo, tendo como contradição mais notável o aumento do desemprego, do subemprego e do trabalho desregulamentado (ANTUNES, 2000). Tais mudanças afetaram sobremaneira a classe trabalhadora, suas organizações e capacidade de ação. A diminuição do número de trabalhadores formais empregados no setor privado foi acompanhada por uma pressão contra o serviço público, setor que sofreu com demissões, achatamento salarial e pela redução no recrutamento (MOTTA; DELGADO; OLIVEIRA Jr, 2002). Em refluxo, a classe trabalhadora perdia a posição de relevo político que havia alcançado no período anterior.

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

Diferentemente de Sarney, FHC dispôs durante todo o governo de alto nível de capacidade. Isto era resultado de uma coleção de fatores, tais como o apoio popular à estabilidade monetária e a consolidada maioria parlamentar. Ainda assim, quando não dispunha dos recursos políticos necessários para avançar em determinada pauta, lançava mão do dispositivo de medida provisória, que conferia ao presidente ampla condição de legislar (ABRUCIO e COUTO, 2003).

No que concerne ao peso relativo dos atores, percebe-se que o pessoal do Estado passou ao primeiro plano, a sua capacidade de remover obstáculos e pontos de veto se elevou contribuindo para uma ação mais autônoma e autorreferenciada. A equipe econômica insulada foi o componente dominante no interior do pessoal do Estado, venceu

seus oponentes dentro e fora do governo e manteve, durante todo o período, a prevalência dos imperativos da ortodoxia financeira. Durante os 8 anos, o governo manteve certa “blindagem” em relação às pressões que emanavam da sociedade, gozou de elevado poder decisório e tornou-se um ator mais relevante na relação com os capitalistas e os enfraquecidos trabalhadores.

Esse foi o cenário por onde se processou o ajuste macroeconômico, as alterações constitucionais e a reforma administrativa do Estado. Esta última, inspirada no diagnóstico que acusava o gigantismo e a ineficiência estatal, primou-se pelo enxugamento da máquina federal, prestando notório serviço à contenção de despesas (MOTTA; DELGADO; OLIVEIRA Jr, 2002). É a partir da análise dessa nova concepção de Estado, referenciado no mercado e enquadrado na reforma gerencialista, que se torna possível compreender o novo desenho que tomava a agenda social no Brasil.

Como já destacado, embora se mantivessem articulados com outros atores populares e sua resistência ainda se expressasse em greves, atos e marchas, os trabalhadores urbanos perderam força e tornaram-se um ator menos robusto nas interações políticas. Suas organizações mais expressivas permaneceram fora das coalizões que envolviam o pessoal do Estado e os capitalistas, mas, a partir de uma nova orientação das direções, passavam a se apresentar mais dispostas ao acordo. Exemplo disso foi a cúpula do PT se esforçar para transfigurá-lo em “partido da ordem”. Ou seja, buscavam amenizar seus traços mais radicais, adaptar seu programa ao horizonte de um socialismo moderado e focar na disputa eleitoral, o que exigia flexibilidade na composição de alianças.

Os capitalistas do setor produtivo, por sua vez, também sofreram com o ajuste macroeconômico, que, ao final, reforçou a tendência à internacionalização da economia. As posições empresariais em relação ao pessoal do Estado variaram ao longo do período de acordo com a fração da classe e a proposta levantada pelo governo (BOITO Jr, 2000). Alguns setores assumiram uma postura explicitamente defensiva, e suas organizações permaneceram incapazes de agir como o interlocutor de toda a classe. Entretanto, a afinidade entre executivo e capitalistas permaneceu e foi até reforçada. É relevante ressaltar a posição de dominância que o setor financeiro passava a ocupar entre os capitalistas e na interação com o governo.

No plano das opções perceptíveis por esses atores, fica evidente ao pessoal do Estado a necessidade de adaptar as políticas sociais aos imperativos da nova política econômica e da administração gerencialista. Os empresários se apresentaram arredios ao

custeio de políticas sociais por causa da nova configuração de mercado, que desestimulava a elevação de preços, posto que a concorrência em um mercado mais internacionalizado acirrava a concorrência. Já os trabalhadores defendiam as políticas sociais ao lado dos setores populares, onde se destaca a emergência de novos atores eventuais, surgidos do processo de estratificação operado pelas políticas sociais consolidadas anteriormente e dispostos a resistir frente a ameaça de perdê-las.

A resultante da interação entre estes três atores é a produção de uma agenda social que mantém as políticas pré-existentes, conforme defendido pelos trabalhadores, mas agregando reformas pontuais, nos termos objetivados pelo pessoal do Estado e reivindicadas pelos capitalistas.

Dessa maneira, processou-se um esforço de contenção de recursos e aumento de efetividade nas políticas já existentes através da descentralização (SOARES, 2004; DRAIBE, 2000), cortes de verbas (NETTO, 1999), precarização (SOARES, 2004; VIANNA, 1998), focalização (KERSTENETZKY, 2006; DRAIBE, 2008) e mercantilização (VIANNA, 1998; COHN, 2005) em relevante parcela delas. Paralelamente, as políticas públicas produzidas a partir de então conformavam uma nova agenda social, totalmente adaptada às metas gerais do governo que replicava as noções de contenção de recursos, descentralização e focalização e introduzia o componente da parceria entre Estado e o emergente setor público não-estatal na produção de políticas sociais. Neste contexto, acentua-se o papel desempenhado pelo Programa Comunidade Solidária, cuja responsabilidade era viabilizar a “estratégia de parceria”.

O Programa objetivou estabelecer parâmetros para uma nova modalidade de enfrentamento dos dilemas sociais contando com o envolvimento de organizações da sociedade civil. Em sintonia com as metas gerais do governo FHC, buscava oferecer soluções para dilemas sociais com o mínimo de gastos financeiros, como era determinado pela orientação econômica ortodoxa, e evitando a geração de outros passivos, de forma a não contradizer as metas de enxugamento da máquina estatal preconizadas pela reforma gerencialista do Estado.

CONCLUSÃO

Na intercessão entre a ação de atores e ambientes institucionais é possível contextualizar mudanças no Regime de Bem-Estar em dois momentos, embora igualmente recentes, bastante distintos da história do Brasil.

Na segunda metade dos anos 80, o ambiente institucional político era marcado pela redemocratização e pela crise. O executivo não dispunha mais dos dispositivos de controle empregados no regime militar e era confrontado a uma crise inflacionária que erodia a confiança popular. Ao passo que o nível de capacidade do executivo era reduzido, a resistência dos capitalistas em custear políticas sociais era amenizada pela conformação protecionista no ambiente econômico e, ao mesmo tempo, o aumento do poder da classe trabalhadora se somava a capacidade de articular alianças com outros setores populares. Estes fatores estão no cerne da consolidação da concepção abrangente de Seguridade Social inscrita na Constituição de 1988, bem como no fortalecimento do traço universalista das políticas sociais e na extensão de direitos sociais, democráticos e trabalhistas.

Diversamente, nos anos do fortalecido governo FHC, a abertura econômica, o refluxo do movimento da classe trabalhadora, o fortalecimento da fração financeira entre os capitalistas e as orientações estabelecidas por agências internacionais, marcaram o momento em que o regime de Bem-Estar sofre uma inflexão. Orientada por um diagnóstico que acusava o gigantismo e ineficiência estatal, a partir de então, a agenda social era integrada aos imperativos da ortodoxia macroeconômica e ao modelo gerencialista de administração pública, daí as políticas já existentes passaram por alterações pontuais e uma nova estratégia era introduzida para combater a fome e a miséria: a parceria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. e COUTO, C. G. 2003. O segundo governo FHC: coalizões, agentes e instituições. *Tempo Social, São Paulo*, vol. 15, n. 2, 269-301.
- ANDERSON, P. 1995. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ANTUNES, R. 2000. *Adens ao trabalho?* 7^a Ed. São Paulo: Cortez.
- BOITO JR, A. 2000. Neoliberalismo e burguesia no Brasil. *Revista Crítica Marxista, Campinas*, n. 27, 52-77, julho.
- BOYER, R. 1990. *A Teoria da Regulação – uma análise crítica*. São Paulo: Nobel.
- CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. 1988. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CONDÉ, E. S. 2004. *Laços na diversidade – a Europa social e o welfare state em movimento (1992-2002)*. Campinas. Tese de Doutorado. UNICAMP.

- DELGADO, I. 2001. *Previdência social e mercado no Brasil*. São Paulo: LTR.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. 1989. Empresários e constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In.: CAMARGO, A. e DINIZ, E (orgs). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vertice.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. 1989b. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In.: DINIZ, E.; BOSCHI, R. e
- DRAIBE, S. 1992. O “welfare state” no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje, Rio de Janeiro*, n. 7.
- DRAIBE, S. 2000. A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias. *XXIV Encontro anual da ANPOCS*. Caxambu.
- DRAIBE, S. 2008. O Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In.: HOCHMAN, Gilberto; ARRENTCHE, M. e MARQUES, E. (orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed FIOCRUZ.
- DURIGUETO, M. L. 2003. *Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, UFRJ.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova, São Paulo*, n. 24, 85-116, setembro.
- FERREIRA, A. C. 2001. As agências Multilaterais e a Política Econômica do Governo FHC. In.: FERREIRA, A. C. e ALVIM, V. *A Trama da Privatização – a reestruturação neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular
- FIGUEIREDO SANTOS, J. A. 2002. *Estrutura de classes no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e IUPERJ.
- GOUREVITCH, P. 1986. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. New York: Cornell University Press.
- GREMAUD, A. P., VASCONCELLOS, M. A. S. de, TONETO Jr, R. 2002. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas S.A..
- HALL, P. e TAYLOR, R. 2003. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova, São Paulo*, n. 58, 193-224.
- IMMERGUT, E. M. 1996. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo*, n. 30, 139-165, fevereiro.
- KERSTENETZKY, C. L. 2006. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política, São Paulo*, vol. 26, n. 4, 564-574, out/dez.
- KINZO, M. D'A. 2005. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo*, vol. 20, n. 57, 165-105, fevereiro.

- LACERDA, A. D. F. de. 2002. O PT e a unidade partidária como problema. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, 39-76.
- LAMOUNIER, B. org. 1990. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- LOBO, V. M. 2005. *Os Elos e os nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, IUPERJ.
- MATTOSO, J. 1999. Produção e emprego: renascer das cinzas. In.: LESBAUPIN, I (org). *O desmonte da nação: Blanco do governo FHC*. Petrópolis: Ed Vozes.
- MELO, M. A. B. C. de. 1992. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- MOURA, A. R. 1990. Rumo à entropia: A política econômica, de Geisel a Collor. IN: LAMOUSIER, B. (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- MOTTA, H. S. 2000. *Crise e reforma do Estado brasileiro*. Juiz de Fora: Ed UFJF.
- MOTTA, H. S; DELGADO, I. G; OLIVEIRA Jr, L. B. 2002. *A reforma Administrativa: uma nova concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal*. Relatório de pesquisa FAPEMIG – ref. SHA 214/99.
- NETTO, J. P. 1999. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). *O desmonte da nação – balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes.
- NUNES, E. 2003. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3^a Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- OFFE, C. e RONGE, V. 1984. Poder da sociedade e instituições políticas. In: OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PIERSON, P. e SKOCPOL, T. 2008. El Estruturalismo Histórico em la Ciência Política Contemporánea. *Revista Uruguaia de Ciência Política*, vol. 17, n. 01. Montevideo.
- POULANTZAS, N. 2000. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Graal.
- RAMALHO, J. R. e SANTANA, M. A. 2001. Trabalhadores, sindicatos e novas áreas industriais no Brasil. *X Congresso Brasileiro de Sociologia*. Fortaleza.
- SANTOS, W. G. 1979. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed Campus.
- SKOCPOL, T. 1985. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. 1995. *Protecting soldiers and mothers*. Chicago: Harvard University Press.

- SOARES, L. T. R. 2001. *Ajuste estrutural e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes.
- SOARES, L. T. R. 2004. *Questões pendentes na configuração de um pensamento social: uma síntese*. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acessado em: 09/09/2007
- SOUZA, M. T. de. 2003. O processo decisório na constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova, número 58*. São Paulo, 37-59.
- SWAAN, A. de. 1988. *In care of the State: health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press.
- TAVARES M. da C. e FIORI, J. L. 1996. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. São Paulo: Paz e Terra.
- THÉRET, B. 1998. A Teoria da Regulação e as transformações contemporâneas do sistema internacional dos Estado e da economia mundial. In.: THÉRET, B. e BRAGA, J. C. de S. (org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP.
- THÉRET, B. 2003. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova, número 58*. São Paulo, 225 -254.
- VIANNA, M. L. W. 1998. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.
- WRIGHT, E. O. 1994. *Clases*. México: Segundo Veintiuno Ed.
- WRIGHT, E. O. 1992. Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de la estructura de clases. *Zona Abierta 59/60*.