

Cadernos de Textos

Fundação João
Pinheiro
Escola de Governo
de Minas Gerais

Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial

Otávio Soares Dulci

Professor de Sociologia da UFMG

número

6

julho de 1997

Governador

Eduardo Azeredo

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

Walfrido Mares Guia

Presidente da Fundação João Pinheiro

Roberto Borges Martins

Diretor Geral da Escola de Governo

Francisco Gaetani

Diretora Adjunta

Laura da Veiga

Superintendente de Graduação

Celina Puntel Motta de Moura

Superintendente de Estágio

Sheila Brandão Baggio

Superintendente de Pesquisa

Flávio Saliba

Coordenação da Publicação

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Elisabete de Andrade

Diagramação e Projeto Gráfico

Elisabete de Andrade

112

Cadernos de Textos

MT
404
D881e

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo de Minas Gerais

Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial

Otávio Soares Dulci
Professor de Sociologia da UFMG

número

6

Esta publicação foi produzida sem copyright.

julho de 1997

Cadernos de Textos. Número 6

**Fundação João Pinheiro
Alameda das Acácias, 70
São Luís / Pampulha
31.275 - 150 - Belo Horizonte**

**Caixa Postal 2210 CEP 30 170 - 040
Telefone (031) 448 9698
448 9699**



F.J.P. - BIBLIOTECA



60001841

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

Dulci, Otávio Soares.

**D881e Estado, sociedade e políticas sociais no cenário mundial /
Otávio Soares Dulci. / - / Belo Horizonte: Fundação João
Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais, 1997.
21p. (Cadernos de Texto, 6)**

I. Políticas Públicas. 2. Política Social. I. Título. II. Série.

CDU 32:35

Chegamos ao final do século XX sob o signo da incerteza. O que nos reserva o futuro? São tantas as mudanças, tão intensas e tão rápidas, que se dissemina a impressão de que as idéias e os modelos herdados do passado estão envelhecidos e não nos servem mais. Impressão exagerada, com certeza. Mas que traduz uma perplexidade generalizada em face das novas realidades.

As mudanças a que assistimos emergem em todos os planos - da economia e da tecnologia à política, à cultura e às artes - e têm sido interpretadas como processos articulados e convergentes que apontariam para um cenário pós-moderno. Este conceito é controvertido, talvez inadequado, mas vem ganhando força como expressão das tendências do mundo contemporâneo.

"Pós-moderno" quer significar oposição ao (ou superação do) "moderno". A noção coloca em pauta o possível esgotamento das bases culturais da modernidade, legadas principalmente pelo Iluminismo com sua insistência na capacidade da razão humana de conhecer o mundo em sua totalidade - e mais, de manejar utilitariamente esse conhecimento. A perspectiva pós-moderna envolve a renúncia à ambição humana de tudo conhecer, assim como uma descrença no potencial dos homens de, com o seu saber, transformar o mundo. Abandonam-se então as utopias. O horizonte do homem se reduz, torna-se mais imediato. Em vez de projetar um futuro melhor, trata-se de fruir o presente.

O conceito de pós-modernismo foi cunhado para definir o que se passava no âmbito das artes e das representações intelectuais. Em seguida, foi estendido para o plano da vida social em geral, sob o rótulo paralelo de pós-modernidade. Esse termo se refere a certos processos sociais, econômicos e políticos que estariam a conformar um mundo diverso daquele produzido pela modernidade. Tal como no plano da cultura e das artes, essa

São tantas as mudanças que se dissemina a impressão de que as idéias e os modelos herdados do passado estão envelhecidos e não nos servem mais.

nova fase se caracterizaria, no plano da vida social, pelo abandono das grandes construções sistêmicas, pela descrença no macro-planejamento e, de modo geral, pela valorização de questões de nível micro, mais pontuais, despidas de vínculos com utopias ou projetos sociais totalizantes. A evolução recente das ciências humanas reflete claramente essa visão fragmentária do mundo.

Entre as tendências que são apontadas como expressões da pós-modernidade, uma das mais importantes é a que se refere à mudança do papel do Estado, envolvendo suas relações com a sociedade e com o mercado. É comum ouvirmos a respeito da "crise do Estado". Este é o assunto que nos interessa aqui, e para examiná-lo devemos primeiro situar que Estado é esse cuja crise tem sido diagnosticada.

O Estado contemporâneo e os direitos sociais

O século XX foi marcado por projetos políticos que tinham em comum, todos eles, a característica de se apoiarem em Estados ativos e intervencionistas.

Visto em perspectiva, o século XX foi marcado por alguns projetos políticos que tinham em comum, todos eles, a característica de se apoiarem em Estados ativos e intervencionistas: o comunismo, a social-democracia, o fascismo e o capitalismo politicamente regulado, "keynesiano". Nesse sentido, é evidente o contraste com o século XIX, este assinalado por uma espécie de consenso em torno dos ideais do liberalismo, mesmo quanto a prática mostrasse o contrário (como no caso do Brasil escravista). O amplo predomínio do liberalismo, como orientação política e econômica e também como ética - baseada na valorização do indi-

víduo -, perdurou até o começo do século XX.

A Primeira Guerra Mundial, com sua tônica de conflito entre imperialismos, foi o primeiro grande abalo no velho esquema. Essa guerra ensejou a implantação de dois sistemas de cunho estatista, fortemente anti-liberais. Primeiro, o socialismo de tipo soviético ou "socialismo real", implantado com a Revolução Russa de 1917 e que mais tarde se estendeu a diversos países da Europa, da Ásia e da África. Pouco depois, o fascismo, que surgiu na Itália e daí foi difundido para a Alemanha, o Japão e outros mais.

Os estados passaram a controlar mais diretamente a vida econômica, de início para debelar os efeitos da crise. Mais adiante, assumiram novos papéis.

É certo que muitos países (entre eles os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França) procuraram após a Primeira Guerra salvar os princípios liberais, principalmente na área econômica. Mas essa tentativa frustrou-se com a crise conhecida como Grande Depressão, que estalou em 1929 e alcançou toda a economia mundial. Na medida em que essa gravíssima crise foi debitada à desordem do "mercado auto-regulado", a regra do laissez-faire foi, afinal, substituída por políticas de intervenção estatal em toda parte. Mesmo um país como os Estados Unidos, onde é mais forte a tradição liberal, teve que enfrentar a crise por meio de um programa estratégico que se sobrepunha ao livre mercado - o New Deal do governo Roosevelt. No Brasil, essa conjuntura resultou na implosão do modelo baseado na exportação do café, substituído, com a Revolução de 1930, por um modelo autárquico de substituição de importações.

O sistema de economia politicamente regulada tornou-se, então, o padrão mundial. Os Estados passaram a controlar mais diretamente a vida econômica, de início para debelar os efeitos da crise. Mais adiante, assumiram novos papéis: o de planejamento, o de financiamento de projetos e mesmo o de investimento direto (em empresas de capi-

tal misto ou plenamente estatais).

Paralelamente a essa nova atitude dos Estados diante da economia, observou-se a adoção de políticas de cunho social que também contradiziam o antigo consenso liberal-individualista. Leis de proteção aos trabalhadores foram introduzidas, assim como sistemas previdenciários e serviços sociais de massa. Com isso, esboçava-se o Estado do Bem-Estar ou Welfare State. Esta foi a modalidade que veio a predominar após a Segunda Guerra Mundial, quando os fatores de instabilidade que vinham atuando desde o início do século XX encontraram uma solução mais ou menos duradoura.

O nome Estado do Bem-Estar, entretanto, representa uma designação genérica para situações um tanto diversas. A instituição de direitos sociais como parte dos direitos de cidadania foi uma tendência global ao longo do século. Porém, a concretização desses direitos variou bastante. Em alguns países, aconteceu mais cedo, em outros mais tarde. As condições de financiamento de políticas sociais relacionam-se, naturalmente, com o grau de desenvolvimento das diversas economias e com a capacidade tributária dos Estados. Além disso, os sistemas de bem-estar variaram de acordo com a relação Estado/sociedade/mercado existente em cada país.

Os Estados limitam o direito à assistência pública aos comprovadamente necessitados, tratando de preservar o mais possível o mercado como eixo da vida social.

Esping-Andersen, um dos principais analistas do tema, distingue três tipos de Welfare State, cada um deles resultando em diferentes modalidades de garantia de bem-estar.

De um lado, temos os Estados que limitam o direito à assistência pública aos comprovadamente necessitados, tratando de preservar o mais possível o mercado como eixo da vida social. O exemplo mais conhecido é o dos Estados Unidos. Porém a raiz desse regime encontra-se na Grã-Bretanha, na velha Lei dos Pobres, que estipulava o auxílio do governo (distribuído pelas paróquias) para indigentes,

idosos, órfãos e deficientes de todo tipo. Com o desenvolvimento do capitalismo liberal, houve pressões para suprimir essa tradição, o que não aconteceu, mas levou ao efeito perverso de estigmatizar ao máximo os que se beneficiavam do auxílio, relegando-os como não-cidadãos. Os asilos e orfanatos deveriam ser da pior qualidade possível, para forçar as pessoas a se integrarem ao mercado de trabalho, ainda que por qualquer salário. Só em último caso, na mais completa falta de alternativa, alguém poderia viver às custas dos outros, e nesse caso não deveria ter boa vida. Essa ética rigidamente burguesa e puritana, que exaltava o trabalho e punia a incapacidade, continua a produzir seus efeitos: não se concebe mais, é claro, que os serviços sociais sejam da pior espécie (ao contrário, espera-se que sejam eficientes), mas o princípio da restrição do acesso a tais serviços se mantém. Eles são reduzidos e existem só para quem realmente precisa. Os demais cidadãos são incentivados a utilizar benefícios do setor privado. Com isso, ao invés de limitar a esfera do mercado, o Estado na verdade o fortalece.

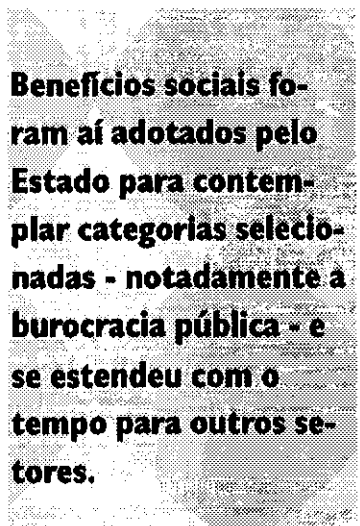
Em contraste com esses Estados de tradição liberal, temos aqueles que se poderia denominar de social-democratas, ilustrados pelo conhecido exemplo da Suécia.

Em contraste com esses Estados de tradição liberal, temos aqueles que se poderia denominar de social-democratas, ilustrados pelo conhecido exemplo da Suécia. Ali o processo de desmercadorização foi bastante profundo. O sistema de bem-estar é universal, montado para todos. Nesse caso, tem que ser de alto nível, para satisfazer as expectativas das classes médias, o que evidentemente favorece os mais pobres. O sistema é totalmente financiado pelo Estado, com base numa carga bastante elevada de impostos, principalmente o imposto sobre a renda. Como se pode imaginar, são poucos os países que chegaram a esse patamar de prestação de serviços, que combina alta qualidade e acesso de todos os cidadãos (contribuintes ou não) aos benefícios.

Um terceiro tipo corresponde aos sistemas de bem-estar de índole corporativa,

originários da Europa Continental. Benefícios sociais foram aí adotados pelo Estado para contemplar categorias selecionadas - notadamente a burocracia pública - e se estendeu com o tempo para outros setores. O alvo desses sistemas, em sua origem, era o de privilegiar certos grupos profissionais de especial interesse para o Estado, tais como os militares e os servidores civis. Além do fato de que o Estado, como empregador, detém responsabilidades específicas para com seus funcionários, havia o objetivo de, ao privilegiá-los, fortalecer a sua lealdade e destacar o status da burocracia perante o resto da sociedade, como sinal do prestígio e do poder do próprio Estado. A Alemanha, com sua tradição burocrática e militarista, foi o berço desse modelo. A França constitui outro exemplo, como vimos nos vigorosos protestos de 1995 contra o projeto governamental de reforma da previdência, que atingia corporações poderosas e bem organizadas (ferroviários, metroviários, professores, etc.).

Também o Brasil é classificável nessa modalidade, uma vez que o nosso incipiente Welfare State começou a existir por meio de serviços de assistência a ferroviários, portuários e outras categorias específicas, e foi ampliado, sempre de acordo com uma lógica corporativa, por meio da criação dos IAPs (institutos de aposentadoria e pensões) dos in-



Benefícios sociais foram aí adotados pelo Estado para contemplar categorias selecionadas - notadamente a burocracia pública - e se estendeu com o tempo para outros setores.

dustriários, comerciários, bancários, transportadores, funcionários públicos, etc. A unificação da Previdência, em 1967, sinalizou para uma maior simetria, mas a tendência geral se manteve: as vicissitudes do SUS (Sistema Único de Saúde) têm mostrado a dificuldade de manter, mesmo precariamente, serviços de atendimento universal no Brasil. A título de comparação, vale considerar o êxito do sistema socializado de saúde que a Grã-Bretanha adotou na década de 40, o National Health, que inspirou mais tarde a excelente experiência de Cuba.

A Crise do Estado do Bem-Estar e a Alternativa Neo-Liberal

Não obstante as diferenças entre os sistemas, a expansão de políticas sociais foi um traço marcante da fase posterior à Segunda Guerra Mundial em todo o mundo. Os anos 50 e 60 se caracterizaram pelo predomínio crescente da idéia de promoção do bem-estar social como tarefa estratégica dos governos. Contudo, nos anos 70 o relativo consenso em torno dessa orientação começou a refluir, de tal modo que já na década seguinte se tornou corrente a percepção da "crise do Estado".

Nos anos 70 o relativo consenso em torno dessa orientação começou a refluir, de tal modo que já na década seguinte se tornou corrente a percepção da "crise do Estado".

Para esse refluxo há várias explicações. Giuseppe Vacca, por exemplo, distingue três elementos envolvidos no processo: crise fiscal, crise de legitimidade e crise de governabilidade do Estado. Consideremos alguns aspectos dessa complexa questão.

Em primeiro lugar, difundiu-se aos poucos o prognóstico de que a expansão do Estado do Bem-Estar apontava para um grave gargalo fiscal. Como financiar a demanda por serviços e gastos públicos, que crescia ao compasso do aprofundamento da democracia, da elevação dos níveis educacionais e da melhoria geral da qualidade de vida? Essa demanda não tem limites, ao passo que o seu atendimento depende da capacidade do Estado de arrecadar impostos e taxas. A capacidade de tributar é, por sua vez, limitada por vários fatores, tanto econômicos quanto políticos. O nível de crescimento da economia é um deles: se a economia está crescendo, tudo bem; mas, se há declínio, a arrecadação tende a cair, enquanto os gastos sociais tendem a aumentar (maior volume de auxílio-desemprego, maior exclusão social levando a piores índices de saúde, etc.). A alternativa de aumen-

tar os impostos é dificultada, com frequência, pela resistência de setores poderosos a contribuir mais e também pelo fato básico de que o Estado capitalista não pode apertar as empresas e os investidores a ponto de comprometer o processo de acumulação de capital.

Os anos 50 e 60 foram prósperos, mas nos 70 a ordem econômica internacional estabelecida após a Segunda Guerra deu lugar a crescente desordem, com crises sucessivas - os dois choques do petróleo, a crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, rivalidades econômico-financeiras entre os países centrais. O equilíbrio entre os requisitos da acumulação capitalista e a promoção de políticas sociais ficou cada vez mais precário. Pressões contraditórias se concentraram sobre os governos, tanto do lado do capital quanto do lado do trabalho. Tais pressões se traduziam em análises opostas, à direita e à esquerda, a respeito do Estado do Bem-Estar e do que fazer com ele. A crise de legitimidade do Estado contemporâneo está ligada exatamente a essa divergência.

A crítica de esquerda questionava as políticas de bem-estar como um mecanismo eficiente de acomodação dos trabalhadores ao capitalismo, fazendo com que eles, ao se

sentirem beneficiados pelo sistema, desenvolvessem um interesse ativo em mantê-lo. A participação de partidos socialistas ou trabalhistas e do movimento sindical no jogo político/eleitoral - algo que ocorreu gradualmente desde o início do século XX - exprimia essa atitude de aceitação do capitalismo, com a intenção de reformá-lo pacificamente "por dentro", o que significava renunciar ao ideal revolucionário de combatê-lo "de fora", não se submetendo às regras da ordem burguesa. Essa foi a opção da social-democracia, um vasto conjunto de partidos e movimentos oriundos do socialismo revolucionário e que dele se afastaram, sem contudo abrir mão do projeto socialista. As políticas

Pressões contraditórias se concentraram sobre os governos, tanto do lado do capital quanto do lado do trabalho.

de proteção ao trabalho e de seguridade social do Welfare State resultaram, em grande parte, do esforço dos social-democratas de implantar medidas de inspiração socialista nos marcos da sociedade capitalista. Sem dúvida, essa opção era uma faca de dois gumes: ainda que obedecendo à intenção de orientar o capitalismo numa direção socialista, ela levava os social-democratas a conferirem legitimidade ao sistema de que participavam (inclusive assumindo governos por via eleitoral). A ambiguidade dessa situação foi crescentemente denunciada por setores da esquerda que se conservavam fiéis aos ideais revolucionários ou que, quando menos, duvidavam do êxito da estratégia social-democrática a longo prazo.

A crítica de esquerda questionava as políticas de bem-estar como um mecanismo eficiente de acomodação dos trabalhadores ao capitalismo.

Como se vê, o alvo desse tipo de crítica era o papel do Welfare State na preservação do sistema capitalista e não as políticas de bem-estar como tais. Pois estas não eram substancialmente diferentes daquelas adotadas nos países de "socialismo real" (União Soviética, China, Cuba, etc.), sendo em alguns casos até superiores. De uma perspectiva socialista, o que caberia fazer com essas políticas era generalizá-las e aprofundá-las ao máximo. Mesmo uma versão frouxa de social-democracia não pode fugir a isso, porque sua identidade no espectro político e seus votos dependem do trabalho que empreender em prol da equidade social. Daí o dilema vivido hoje pelos social-democratas em todo o mundo, quando, em funções de governo, se dispõem a sacrificar suas bandeiras históricas de cunho socialista para salvaguardar os grandes interesses da economia capitalista. Patenteia-se, aí, a ambiguidade de sua estratégia. Todavia, observando de outro ângulo, a idéia de que o Estado do Bem-Estar não passa de um instrumento para domesticar os trabalhadores é demasiado mecânica e perde de vista exatamente o caráter ambíguo, contraditório, dessa modalidade de Estado - a qual oferece, em princípio, oportunida-

des sociais e políticas aos trabalhadores.

Se a crítica socialista ao Welfare State aponta para as suas insuficiências, a crítica de direita, inspirada no liberalismo, denuncia os seus excessos. A crise, desse ponto de vista, resultaria do abandono dos princípios "naturais" da economia de mercado em favor de soluções políticas, portanto artificiais: o dirigismo estatal sobre a vida econômica, o paternalismo do Estado do Bem-Estar, as leis trabalhistas e as pressões sindicais que deturpam o mercado de trabalho. Segundo o cânone liberal, o Estado deve desempenhar apenas um mínimo de funções, embora essenciais - a proteção da vida, da liberdade e da propriedade. A economia e a política são esferas separadas, que não devem se confundir. A instituição de direitos sociais e trabalhistas expressa a interferência indevida da esfera política sobre a econômica, desnaturando a dinâmica do mercado. O resultado dessa confusão seria a crise do Estado junto com o declínio do crescimento da economia.

Essas idéias voltaram à tona quando o consenso em torno do Welfare State deu mostras de esgotamento. E se apresentaram, ao longo dos anos 80, como modelo a ser adotado em lugar do que se esgotava. Modelo "pós-moderno", mas bebendo em fontes antigas: o rótulo de neo-liberalismo traduz bem o seu objetivo de restaurar velhas idéias para lidar com novas realidades.

Segundo o cânone liberal, o Estado deve desempenhar apenas um mínimo de funções, embora essenciais - a proteção da vida, da liberdade e da propriedade.

O neo-liberalismo é uma proposta de reencontro com a tradição liberal, mas mas não quer, nem poderia, regressar ao passado. O que o diferencia de sua fonte clássica é, antes de tudo, o fato de que ele tem que levar em conta a vigência de direitos sociais que fazem parte da noção moderna de cidadania, assim como a vigência de direitos políticos de sentido democrático difíceis de conciliar com a ética individualista (notadamente os que se referem aos sujeitos

coletivos, como sindicatos e associações diversas). Em outras palavras, entre as épocas do velho e do novo liberalismo ergueu-se toda uma construção institucional que, por mais vacilante, não pode ser simplesmente derrubada. Não haveria condições políticas para suprimi-la, e provavelmente isso não seria de interesse do próprio capitalismo como sistema. Nenhum sistema de poder subsiste sem um mínimo de legitimidade popular.

Diante disso, a fórmula neo-liberal pode ser resumida no lema "menos Estado, mais mercado". Transferir para a órbita do mercado tudo o que for possível, deixando ao Estado apenas o que não pode ser privatizado. Compreende-se o que isso significa em teoria, mas como se traduz na prática? Programas de inspiração neo-liberal têm sido introduzidos por governos de inúmeros países, porém com muitas diferenças entre eles. Uma classificação genérica desses programas nos levaria a distinguir, pelo menos, entre os governos de orientação conservadora e os governos de filiação social-democrática (e até socialista, como no caso da China atual). Os primeiros tendem para um liberalismo afirmativo, ideológico, enquanto os segundos fazem uma mistura pragmática de idéias liberais e sociais. O neo-liberalismo conservador tem como referências o governo Thatcher, no Reino Unido (1979-1991) e a presidência Reagan, nos Estados Unidos (1981-1989). Desta última foi cunhado o termo Reaganomics para designar a abordagem econômica introduzida nos anos 80. Já o neo-liberalismo social-democrático tem como melhor exemplo a Espanha sob Felipe Gonzalez (1982-1996), que serviu de modelo para Fernando Henrique Cardoso e outros governantes latino-americanos. Na mesma linha se situaria a França durante a era Mitterrand (1981-1995). Todos adotaram políticas de "menos Estado, mais mercado", mas cada um em seu ritmo e com propósitos diferentes. Contudo, a versão conservadora do neo-liberalismo, sendo mais purista, serve de guia para resumir a essên-

**A fórmula neo-liberal
pauta-se em transferir
para a órbita do mer-
cado tudo o que for
possível, deixando ao
Estado apenas o que
não pode ser privatiza-
do.**

cia do projeto.

A idéia geral é despolitizar a economia e estabelecer (ou restabelecer) a primazia do mercado como eixo da vida social. Para tanto, duas frentes de ação se apresentam: a da economia propriamente dita e a das políticas sociais.

No tocante à economia, trata-se de retirar do Estado o papel ativo que lhe foi atribuído ao longo do tempo como regulador, planejador e empresário. E isso por meio de duas políticas principais: a) privatização (venda de empresas estatais, concessão de serviços públicos a grupos privados, terceirização de funções, etc.) ; e b) desregulamentação (reduzindo-se o controle do Estado sobre a iniciativa privada ao mínimo necessário para o bom funcionamento do mercado). Nesse ítem se situa a questão das leis trabalhistas e da organização sindical, que devem ser flexibilizadas. E também a questão das barreiras ao comércio exterior, que devem ser abolidas ou diminuídas. Por esse caminho esperam os neoliberais equacionar os elementos de crise da economia contemporânea e garantir um processo sustentado de crescimento .

No tocante à economia, trata-se de retirar do Estado o papel ativo que lhe foi atribuído ao longo do tempo como regulador, planejador e empresário.

No plano social a lógica é semelhante, mas a abordagem tem que ser mais cuidadosa. Não podendo suprimir as funções sociais do Estado, os programas neo-liberais propõem reduzir o seu alcance. Em vez da universalização dos serviços, a seletividade: apenas os necessitados devem recorrer à ajuda do Estado. Os demais devem se dirigir ao mercado, no qual se constitui uma rede de seguridade social por meio de fundos privados de pensão, de planos de saúde, etc. Assim, incrementa-se a almejada mercadorização do bem-estar social. O Estado custará menos, os cidadãos pagarão menos impostos e, com o crescimento da poupança privada, a economia se dinamizará.

Na versão social-democrática, a receita da desestatização é aplicada à economia mas não às políticas sociais. Estas podem passar por certa flexibilização, mas, dado o seu perfil e as suas bases eleitorais, os governos socialistas ou trabalhistas procuram preservar o quanto possível o esquema de bem-estar. As privatizações são justificadas não só em nome da modernização da economia mas também como meio de financiar os gastos sociais do Estado. O mesmo argumento tem sido adotado em países latino-americanos. No Brasil, a política de privatização do patrimônio público foi apresentada pelo governo Collor como decisão necessária para levar o Estado a cumprir o seu "verdadeiro papel", investindo em educação, em saúde, em habitação, em assistência à população carente.

Em vez da universalização dos serviços, a seletividade: apenas os necessitados devem recorrer à ajuda do Estado. Os demais devem se dirigir ao mercado.

Talvez pareça caricato recordar aqui o governo Collor, com o seu estranho "social-liberalismo", mas o que ocorreu em outras partes, com governos mais respeitáveis, não foi muito diferente. Não houve, em geral, a propalada transferência de recursos obtidos com a venda de empresas para programas sociais eficientes. Quer dizer, a inversão de prioridades do Estado - do investimento econômico para o social - não se concretizou. Em alguns países (o México, por exemplo), políticas sociais compensatórias obtiveram sucesso, mas não se deve ignorar a precariedade da situação que elas tratavam de compensar: um cenário antigo, é claro, mas piorado pelos ajustes econômico-financeiros que o governo estava a executar, e cujo impacto foi dramaticamente exposto pela revolta dos excluídos de Chiapas.

Onde a versão conservadora foi adotada, os gastos sociais foram deliberadamente reduzidos no bojo de estratégias amplas de desestatização. No entanto, o conjunto dos gastos dos Estados não diminuiu, como estudos recentes têm demonstrado. Comprimin-

do-se as políticas sociais, o dinheiro público foi canalizado para áreas vitais para o capital, tais como investimentos maciços no complexo técnico-militar e esquemas de sustentação do sistema bancário, além da cobertura de deficits provocados pelo consumismo de classes altas e médias.

Numa visão de conjunto, os programas de privatização/desregulamentação constituem instrumentos de uma reestruturação profunda do capitalismo contemporâneo, a qual afeta todos os países de uma forma nunca vista antes, dada a velocidade da integração global nos mais diversos planos da vida humana. O fato de reformas institucionais mais ou menos semelhantes estarem em curso no mundo inteiro atesta a amplitude da referida reestruturação. De fato, a solução liberal para a crise se tornou o novo paradigma internacional, substituindo o consenso que se havia formado em meados do século XX em torno do Estado economicamente ativo e promotor do bem-estar social.

Vislumbrando o Novo: cidadania e participação na virada do milênio

Um novo patamar de integração propiciado por vertiginosas inovações tecnológicas e organizacionais, incidem fortemente na esfera da cultura e nas formas de sociabilidade.

A análise das transformações que ocorrem hoje em escala mundial está apenas começando a ser feita. O conceito de globalização tem sido usado para resumi-las na medida em que aponta para a crescente integração da humanidade nos mais diversos planos da vida. O conceito é novo, está em moda, mas o fenômeno que descreve não é tão recente. A rigor, o processo de globalização se abriu com as grandes navegações européias, que começaram a interligar regiões e povos que até então viviam separados. A expansão

do capitalismo, ao longo dos últimos séculos, foi um fator extremamente importante na construção do sistema mundial tal como o conhecemos. O certo é que há mais de cem anos já se manifestavam os traços principais de uma economia globalizada, unida pelo comércio, por redes de transportes e comunicações, por fluxos de capitais e de mão-de-obra migrante. Sabemos que isso assumiu grande relevo na história do capitalismo brasileiro.

O que se passa hoje é uma intensificação desse processo. Uma espécie de novo patamar de integração propiciado por vertiginosas inovações tecnológicas e organizacionais, que incidem fortemente na esfera da cultura e nas formas de sociabilidade - tal como a idéia de pós-modernidade procura traduzir. Basta considerarmos o efeito das redes mundiais de televisão, da Internet, do fax, bem como a difusão do tele-trabalho ou trabalho à distância, para vislumbrar o estilo de vida social que se prenuncia para o próximo século.

Essas inovações, ao mesmo tempo que oferecem às pessoas oportunidades surpreendentes de comunicação, parecem apontar, paradoxalmente, para uma existência mais individualista e para uma sociedade mais atomizada do que no presente. Essa tendência se ajusta bem ao figurino liberal. As políticas de liberalização, por sinal, têm contribuído bastante para a propagação das novas tecnologias, principalmente em virtude das medidas de desregulamentação da economia adotadas em inúmeros países. Visando a dinamizar o mercado, elas têm procurado ampliar a liberdade dos indivíduos para inventar, para empreender, para escolher. Ainda que o seu alvo imediato seja o circuito da produção e do consumo, essa ampliação da liberdade adquire sentido mais amplo na medida em que se estende para outros contextos - a política, o ambiente intelectual, as relações domésticas, etc. A grande contribuição do liberalismo para a cidadania e a democracia reside exata-

Essas inovações parecem apontar, paradoxalmente, para uma existência mais individualista e para uma sociedade mais atomizada do que no presente.

mente na valorização da liberdade dos indivíduos e dos seus direitos civis.

Em contrapartida, sacrifica-se o ideal da equidade. O mercado, por si só, não promove a igualdade social. Ao contrário, aprofunda a desigualdade. Está visto, pela experiência histórica, que uma maior igualdade só se alcança pela intervenção política sobre a dinâmica do mercado, por meio de leis e programas destinados a regular o processo econômico-tecnológico de acordo com critérios de justiça social. Ora, se - como ocorre atualmente - predomina a idéia de separar a economia da política, o efeito previsível é o aumento da desigualdade social. Esse efeito pode ser observado tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Significa uma espécie de "opção preferencial pelos ricos", que opera em dois níveis: dentro de cada país e na relação entre eles.

Dentro de cada país, a desregulamentação do mercado, acompanhada da limitação das políticas sociais, tende a ampliar a concentração de renda em detrimento das camadas mais pobres da população. Constitui-se uma massa de excluídos, inabilitados para as oportunidades oferecidas pelo mercado. No Terceiro Mundo, onde a existência de numerosa massa de excluídos é muito anterior às políticas de liberalização, com estas a situação se

torna mais grave e mais difícil de resolver. A expressão "apartheid social" tem sido usada para retratar essa realidade: uma parte da sociedade se beneficia do progresso econômico e das inovações técnicas, ao passo que a outra parte fica de fora, às voltas com carências básicas, como se vivesse em outra época.

Quadro semelhante se apresenta no plano internacional. Dada a intensidade da competição global, a distância entre as nações mais ricas e as mais pobres tende a aumentar. No livre jogo do mercado, as que estão à frente dispõem em geral de vantagens inacessíveis às que estão atrás. Nessas



A desregulamentação do mercado, acompanhada da limitação das políticas sociais, tende a ampliar a concentração de renda.

condições, o hiato entre elas não diminuirá, a não ser em circunstâncias muito excepcionais. Parece bem estabelecido, nos estudos da questão do desenvolvimento, que a superação do atraso econômico depende de fatores político-institucionais. Ou seja, depende de ação política, de estratégias ativas por parte do Estado e de outros atores importantes. Os casos exemplares de desenvolvimento tardio - desde a Alemanha e o Japão no século XIX até os "tigres asiáticos" de hoje - são casos de articulação (em vez de separação) entre economia e política, em que as forças do mercado foram direcionadas para o objetivo de desenvolvimento nacional.

Parece bem estabelecido, nos estudos da questão do desenvolvimento, que a superação do atraso econômico depende de fatores político-institucionais.

Não se pode perder de vista essa lição da história. No entanto, as condições para formular estratégias autônomas de desenvolvimento econômico/social são atualmente muito mais difíceis para os países atrasados. Uma razão decisiva para isso é que os governos nacionais perdem espaço de manobra à medida que avança a integração global. O grande capital não tem pátria: estrutura-se em empresas transnacionais que competem entre si mas mantêm nexos de poder em escala mundial. Uma parcela da soberania dos Estados está passando para instâncias superiores (como a União Européia). As políticas econômicas, principalmente as dos países pobres, são sujeitas ao monitoramento e à orientação de agências internacionais (o Fundo Monetário, o Banco Mundial, etc.). Os governos se encontram diante de desafios tão ou mais graves do que antes, mas sua capacidade de enfrentá-los com eficácia é cada vez menor. Eis a crise de governabilidade que é uma das faces da crise do Estado contemporâneo.

Não surpreende, portanto, que os setores populares estejam, em muitos países, descrentes e alheios aos governos, comportando-se às vezes como se a esfera pública não mais existisse. Como se imperasse o estado de natureza imaginado por Hobbes. E, de fato,

a imagem não é de todo enganosa. A dimensão pública da vida social tem sido duplamente comprimida, pelo declínio do Estado do Bem-Estar e pelo triunfo do privatismo.

É improvável que um cenário como esse perdure por muito tempo. Apesar do otimismo dos que vêem na renascença liberal - junto com o colapso dos regimes comunistas - o limiar do "fim da história", é difícil acreditar que a humanidade não possa construir nada melhor do que a civilização do capitalismo global. No entanto, é preciso considerar que ela é um dado irreversível, do qual se deve partir para vislumbrar novas possibilidades históricas. Alain Touraine afirmou recentemente que não cabe mais discutir se se deve ou não adotar o modelo neo-liberal. Ele está aí, com uma força avassaladora de gravitação. A grande questão da atualidade, para Touraine, não é a de como entrar, mas a de como sair deste modelo e ir em frente.

Vale dizer, não há saída para trás. As fórmulas estatistas que vigoraram ao longo do século XX se esgotaram. Digamos que cumpriram sua trajetória, responderam a problemas do seu tempo. Portanto, não é possível reapresentá-las acriticamente, como se fossem válidas em qualquer situação. Isso não significa dizer que a sua herança deva ser eliminada, ou que, tendo elas "fracassado" (aliás, uma idéia simplória), a única alternativa viável para o futuro é a sociedade de mercado regulada por um Estado mínimo.



Karl Polanyi mostrou decisivamente que a sociedade de mercado é uma construção histórica, politicamente orientada.

Karl Polanyi, um dos grandes analistas da evolução do capitalismo, mostrou decisivamente que a sociedade de mercado, longe de ser o modo natural de vida coletiva (como querem os pensadores liberais), é uma construção histórica, politicamente orientada, que afronta diretamente os sentimentos e os interesses da maioria dos indivíduos. E mais: que a pressão do mercado tende a provocar reação correspondente da sociedade - em defesa da sociabilidade,

dos valores, dos costumes, das identidades e de tudo o mais que o mercado se põe a destruir.

Sinais dessa reação pipocam por todos os lados. A revolta de Chiapas, no México, foi emblemática. O mesmo se pode dizer da ascensão de movimentos nacionalistas/regionalistas em inúmeros países. Sem falar da mobilização dos sem-terra no Brasil, cuja luta, aos olhos dos ideólogos do mercado, não faz qualquer sentido porque visa a um objetivo tão "arcaico" quanto a posse de um lote de terra para plantar, mas que, aos olhos de Polanyi, seria uma demonstração vigorosa da reação social que ele analisa. Deve-se prestar atenção a esses sinais, porque eles prenunciam um pouco do que virá pela frente.

No entanto, diferentemente de lutas sociais do passado, o que se propõe hoje não é a supressão pura e simples da dinâmica do mercado. Este tem uma função positiva, principalmente no sentido de estimular a iniciativa e a criatividade humanas. Mas o mercado deve servir à sociedade, e não servir-se dela - e no limite, absorvê-la, como sugere a lógica liberal-capitalista.

Na verdade, é cada vez mais clara a precariedade da alternativa Estado/mercado, que dominou o debate político moderno. Nenhuma das duas posições parece convincente à luz das realidades atuais. Porém, seja qual for o rumo dos acontecimentos, é evidente a necessidade de constituir e/ou fortalecer a esfera pública, algo que extrapola o binômio estatismo/privatismo. Essa é, aparentemente, a grande meta da virada do milênio. Trata-se da reconstrução da vivência política sobre bases democráticas que envolvam a participação substantiva dos cidadãos e fomentem, assim, os laços de solidariedade entre eles. Por aí se reencontrará, de maneira viável e eficaz, o caminho da justiça social.

O mercado deve servir à sociedade, e não servir-se dela - e no limite, absorvê-la, como sugere a lógica liberal-capitalista.

(Texto preparado para o curso "Gestão de Atendimento à Criança e ao Adolescente", Belo Horizonte, maio de 1996. Escola de Governo-FJP/UNICEF/AMAS/SECAD).

7- Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988

CONNOR, Steven. **Cultura Pós-Moderna: introdução às teorias do contemporâneo**. São Paulo: Loyola, 1992

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **"As Três Economias Políticas do Welfare State"**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, 1991, p. 85-116

KURRZ, Robert. **O Colapso da Modernização: da derrocada do socialismo de catedral à crise do capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, cap.3

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **"A Crítica da Direita e da Esquerda a um Estado em Crise"**. Lua Nova, São Paulo, n. 25, 1992, p. 225-247

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens do nosso tempo**. Rio de Ja

neiro: Campus, 1980

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993, cap. III ("Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro")

VACCA, Giuseppe. **"Estado e Mercado, Público e Privado"**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, 1991, p. 151-164

Cadernos de Textos

Número 1 - Projetos sociais: elaboração e gerência

Número 2 - Ensino de administração pública no Brasil

Número 3 - Gestão e avaliação de políticas públicas: subsídios para discussão

Número 4 - Do código criminal do Império ao Estatuto da criança e do adolescente

Número 5 - Gestão de atendimento à criança e ao adolescente

Número 6 - Estado, sociedade e políticas sociais no cenário mundial

Este material foi diagramado utilizando o software QuarkXPress, confeccionado em papel apergaminhado 33 x 21.7cm, com texto principal em Gill San corpo 11. Impressão em xerox pela gráfica da Fundação João Pinheiro.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
INVERNO DE 1997

PLANEJAMENTO



Fundação João Pinheiro

Governo do Estado de Minas Gerais
Escola de Governo de Minas Gerais