

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

TESE

O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL:
reflexões teórico-conceituais

Ana Beatriz Borges Ramos Duarte

2024



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL:
reflexões teórico-conceituais**

ANA BEATRIZ BORGES RAMOS DUARTE

Sob a orientação da professora
Mayra Goulart da Silva

Tese submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de Doutora em
Ciências Sociais no Curso de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
UFRRJ – PPGCS, área de Concentração
em Ciências Humanas.

Seropédica – RJ
Junho de 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D812e DUARTE, ANA BEATRIZ BORGES RAMOS, 1992-
O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: reflexões
teórico-conceituais / ANA BEATRIZ BORGES RAMOS DUARTE.
- RIO DE JANEIRO, 2024.
162 f.

Orientadora: MAYRA GOULART DA SILVA.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS, 2024.


1. Estado de bem-estar social. 2. Social
democracia. 3. Universalização de direitos. I. SILVA,
MAYRA GOULART DA, 1985-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. PROGRAMA DE PÓS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**


ANA BEATRIZ BORGES RAMOS DUARTE

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciências Sociais.


TESE APROVADA EM 21/08/2024

Documento assinado digitalmente
 **MAYRA GOULART DA SILVA**
Data: 30/10/2024 17:30:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. MAYRA GOULART DA SILVA – UFRRJ (orientadora)


Documento assinado digitalmente
 **FLAVIA BRAGA VIEIRA**
Data: 11/10/2024 18:57:15-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. FLAVIA BRAGA VIEIRA – UFRRJ


Documento assinado digitalmente
 **DANIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA**
Data: 11/10/2024 19:29:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. DANIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA – UFRRJ

Dr. RENATO LESSA – PUC-Rio

Documento assinado digitalmente
 **RENATO DE ANDRADE LESSA**
Data: 29/10/2024 22:41:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. THEÓFILO CODEÇO MACHADO RODRIGUES – IUPERJ

Documento assinado digitalmente
 **THEÓFILO CODEÇO MACHADO RODRIGUES**
Data: 20/10/2024 22:16:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dedico esta tese a Rubem Ramos Duarte, para que lhe sirva de inspiração, tanto na busca pela justiça social quanto na busca pela realização pessoal.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela saúde e condições necessárias à conclusão desta tese. Ao Thiago, meu querido parceiro de vida, por me encorajar e assumir a retaguarda sempre que precisei de momentos de isolamento e concentração. Ao meu querido pai, primeiro incentivador do meu trajeto acadêmico, quem impulsionou meu doutoramento desde sempre. À rede de apoio que me ajudou com o Rubinho, meu filho, sempre que precisei durante os últimos três anos: minha mãe, Laura, nossa amiga Rita, e minha avó Leir. À minha querida orientadora, Mayra Goulart, que aceitou o desafio de assumir esta orientação e não mediu esforços para direcionar leituras, marcar reuniões, acompanhar o andamento da escrita, apontar ajustes e, principalmente, me encorajar nos momentos de crise. À minha chefe e amiga, Maria Viviana, por incentivar e promover a escrita desta tese. Aos professores e professoras que iluminaram o desbravar do meu tema de pesquisa, em especial Flávia Braga Vieira, que me orientou durante o mestrado e início do doutorado e se mostrou sempre solícita a ajudar com dicas e literaturas, e o professor Daniel Ribeiro, pelas produtivas conversas acerca do meu tema de pesquisa e ajudas proveitosas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

DUARTE, Ana Beatriz Borges Ramos. **O Estado de bem-estar social no Brasil: reflexões teórico-conceituais**. 2024. 151 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2024.

O trabalho busca aprofundar as reflexões teóricas acerca do Estado de bem-estar social brasileiro. O objetivo é entender como o debate teórico acerca do Estado de bem-estar é recepcionado no Brasil a partir de uma visão universalista do bem-estar, com base em reflexões que evocam a relação entre bem-estar, democracia participativa e universalização de direitos. O resgate do processo de fundamentação do Estado de bem-estar social pioneiro baseia as reflexões acerca do Estado de bem-estar social brasileiro, na tentativa de estabelecer um parâmetro para análise do objeto de estudo. As peculiaridades do caso brasileiro enquanto país em desenvolvimento também são consideradas para buscar entender como as circunstâncias sociais, políticas e econômicas próprias do Brasil o influenciam enquanto Estado de bem-estar social. Com base na visão universalista e democrática do bem-estar, busca-se identificar a partir de quando o Brasil se torna de fato um Estado de bem-estar social, para então classificá-lo como tal. Para isso é realizado um resgate bibliográfico das origens do Estado Social, do desenvolvimentismo latino-americano, e da teoria do bem-estar participativo-universalista. À luz desse debate conclui-se que o Brasil passa a ser um Estado de bem-estar social a partir de 1988, quando se tem a combinação entre regime democrático, políticas de seguridade universalistas e políticas econômicas intervencionistas. Sob as particularidades de um país em desenvolvimento, tem-se que o Estado de bem-estar brasileiro se manifesta enquanto Estado desenvolvimentista.

Palavras-chave: Estado de bem-estar social, social-democracia, universalização de direitos.

ABSTRACT

DUARTE, Ana Beatriz Borges Ramos. **Brazilian Welfare State: theoretical-conceptual reflections**. 2024. 151 p. Thesis (Doctorate in Social Sciences). Institute of Human and Social Sciences, Postgraduate Program in Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2024.

The work seeks to deepen theoretical reflections on the Brazilian welfare state. The objective is to understand how the theoretical debate about the welfare state is received in Brazil from a universalist view of welfare, based on reflections that evoke the relationship between welfare, participatory democracy and universalization of rights. The recovery of the process of founding the pioneering welfare state bases reflections on the Brazilian welfare state, in an attempt to establish a parameter for analyzing the object of study. The peculiarities of the Brazilian case as a developing country are also considered to seek to understand how Brazil's social, political and economic circumstances influence it as a welfare state. Based on the universalist and democratic vision of well-being, we seek to identify when Brazil actually becomes a welfare state, and then classify it as such. To this end, a bibliographical review of the origins of the Social State, Latin American developmentalism, and the theory of participatory-universalist well-being is carried out. In light of this debate, it is concluded that Brazil became a welfare state from 1988 onwards, when there was a combination of a democratic regime, universalist security policies and interventionist economic policies. Under the particularities of a developing country, the Brazilian welfare state manifests itself as a developmental state.

Keywords: Welfare state, social democracy, universalization of rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	17
DO MARXISMO AO KEYNESIANISMO: A TRAJETÓRIA DA SOCIAL-DEMOCRACIA	17
1.1. CONTEXTUALIZANDO O MARXISMO: A SOCIEDADE BURGUESA EM ASCENSÃO	17
1.2. A TEORIA MARXISTA	19
1.3. A SOCIAL-DEMOCRACIA	26
1.4. OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA SOCIAL-DEMOCRACIA	33
1.4.1. BERNSTEIN E O SOCIALISMO EVOLUCIONÁRIO	34
1.4.2. MATERIALISMO HISTÓRICO	35
1.4.3. A LUTA DE CLASSES E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL	36
1.4.4. SOBRE A TEORIA DO VALOR DE MARX	38
1.4.5. PONDERAÇÕES GERAIS E REFUTAÇÕES À TEORIA MARXISTA	38
1.4.6. KAUTSKY: UMA VISÃO ALTERNATIVA SOBRE A DITADURA DO PROLETARIADO	43
1.5. O CASO RUSSO: COMO EXPLICAR?	49
1.6. ENTRE BERNSTEIN E KAUTSKY: PONTOS DE ENCONTRO E PONTOS DE COLISÃO	54
1.7. A SOCIAL-DEMOCRACIA E A TEORIA KEYNESIANA	56
1.8. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	60
1.9. CONCLUSÃO	69
CAPÍTULO II	73
O DESENVOLVIMENTISMO: AS PARTICULARIDADES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL LATINO-AMERICANO E BRASILEIRO	73
2.1. BRASIL: A TRANSIÇÃO DO PENSAMENTO LIBERAL PARA O PENSAMENTO INDUSTRIALIZANTE	74
2.2. O PENSAMENTO CEPALINO	78
2.3. PREBISCH: O DIAGNÓSTICO INICIAL	79
2.4. ENTRE KEYNES E A CEPAL: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES	82
2.5. OUTRAS INFLUÊNCIAS DO PENSAMENTO CEPALINO	84
2.5.1. RAGNAR NURKSE	85
2.5.2. GUNNAR MYRDAL	86

2.5.3. FRIEDRICH LIST	88
2.6. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO	89
2.6.1. PRIMEIRA ETAPA	90
2.6.1.1. A primeira etapa e a formação econômica do Brasil	92
2.6.2. SEGUNDA ETAPA	93
2.6.2.1. A tese da heterogeneidade estrutural	94
2.6.2.2. A tese da dependência	96
2.6.2.3. A segunda etapa e o reformismo	97
2.6.3. TERCEIRA ETAPA	98
2.6.4. QUARTA ETAPA	100
2.6.4.1. A crise do Estado de bem-estar social	100
2.6.4.2. De Programas sociais a Estado de Bem-estar: a década de 1980 como “divisor de águas” na proteção social no Brasil.	103
2.6.5. QUINTA ETAPA	104
2.7. A PROTEÇÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE	105
2.7.1. O PRODUTIVISMO	105
2.7.2. FONTE DE FINANCIAMENTO	106
2.7.3. ANÁLISE SOB NOVAS PERSPECTIVAS – GÊNERO, FAMÍLIA E TRABALHO	107
2.7.4. OUTRAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO	108
2.7.5. MUDANÇAS POLÍTICO-IDEOLÓGICAS	109
2.7.6. REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA	109
2.8. CONCLUSÃO	110
 CAPÍTULO III	 113

**DEMOCRACIA E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
E SEU VÍNCULO COM O PROCESSO DEMOCRÁTICO**

3.1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O BEM-ESTAR SOCIAL	114
3.2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL	118
3.2.1. PRIMEIRA REPÚBLICA – 1889-1930	119
3.2.2. GOVERNO PROVISÓRIO E SEGUNDA REPÚBLICA – 1930-1937	123
3.2.3. ESTADO NOVO – 1937-1945	126
3.2.4. GOVERNOS POPULISTAS – 1946 A 1964	129
3.2.5. DITADURA MILITAR – 1964-1985	134

3.2.6. REDEMOCRATIZAÇÃO	138
3.3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A UNIVERSALIZAÇÃO DE DIREITOS: ENFIM O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO	144
3.4. CONCLUSÃO	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa pretende entender de que forma se dá o Estado de Bem-estar social no Brasil, enquanto modelo de governo voltado para a provisão de políticas públicas, baseado no compromisso Keynesiano. Tomo por base o debate teórico que pavimenta o modelo de Estado de bem-estar social pioneiro – Europeu. O projeto de pesquisa surgiu do interesse na continuação da pesquisa iniciada no Mestrado, na qual estudei os trabalhos voluntários de associações religiosas com pessoas em situação de rua. O primeiro capítulo da dissertação apresentou a hipótese de que o trabalho voluntário desvinculava-se da ação do Estado, apresentando-se como alternativa à insuficiência de políticas públicas, sendo considerado assistencialismo filantrópico (FIDELIS, 2005). Para basear a hipótese utilizei o conceito de Estado de bem-estar social, pois a partir desse modelo o Estado seria responsável pelo provimento de políticas públicas de Assistência.

O estudo acerca do Estado de bem-estar rendeu-me grandes questões que não puderam ser resolvidas em um único capítulo. A começar pelo fato de que no Brasil, as políticas sociais pioneiras, diferentemente de como ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, não surgiram pela necessidade de controle da superprodução, mas sim, pela iniciativa do próprio Estado em consolidar a força de trabalho com vistas ao desenvolvimento, prevendo demandas e reivindicações dos trabalhadores. De modo que a instituição de políticas públicas se deu de maneira unilateral, a fim de satisfazer interesses do Estado, na tentativa de limitar a mobilização da classe trabalhadora.

Na visão de Medeiros (2001), o Estado de bem-estar no Brasil surgiu na década de 1930, com o governo Vargas, quando houve a instituição de importantes políticas sociais, que acarretaram na definição das bases do sistema de seguridade social, incluindo a criação do Ministério do trabalho, legislação trabalhista nova, regulamentações importantes acerca de questões trabalhistas, etc. As novas políticas sociais configuraram um esforço do Estado em alcançar o desenvolvimento através de uma atuação mais forte da regulação da economia e da política.

Entre a instituição propriamente dita de políticas sociais sob um regime republicano de governo no Brasil, na década de 1930, e a Constituição de 1988 ocorreram algumas mudanças no provimento de políticas públicas de seguridade, porém não muito significativas do ponto de vista da participação social. Somente com a Constituição de 1988, assistência, saúde e previdência passaram a ser reconhecidas enquanto direitos universais, prevendo a gratuidade dos serviços públicos, mediante descentralização político-administrativa das políticas. A partir de então, o Sistema de Seguridade Social passou a compreender um conjunto integrado de ações da iniciativa do poder público e da sociedade civil a fim de garantir direitos (DAGNINO, 2004).

O fato de a nova Constituição prever a participação da sociedade civil na tomada de decisões acerca das políticas públicas via Conselhos Municipais e a atuação plena de Estados e Municípios nas políticas assistenciais, configurou uma mudança muito significativa no panorama do bem-estar social no Brasil, pois promoveu a universalização e gratuidade dos serviços públicos, estendendo o alcance da seguridade. Porém, há ainda dificuldades na mobilização e atuação efetiva da sociedade civil nas decisões e reivindicações relacionadas às políticas públicas. Destacam-se entre os fatores que dificultam essa participação as relações de patronagem entre governo central e governos locais, as relações de clientelismo entre cidadãos e políticos, e a fragilidade política na articulação de movimentos de reivindicação de direitos (FONTENELE, 2012). Para entender o debate sobre Estado de bem-estar no Brasil é preciso entender como ele foi configurado e debatido na Europa.

A nova realidade do capitalismo moderno-industrial trouxe consigo os desequilíbrios sociais provenientes das grandes migrações rural-urbanas. Pela necessidade de novos meios de proteção social surgem políticas de extensão da seguridade. Os primórdios do Estado de bem-estar estão geralmente associados às leis de seguridade instituídas por Bismark na Alemanha ao fim do século XIX, que se estenderam posteriormente a outros países da Europa Ocidental e da América do Norte. Mas sua instituição de fato se deu no período entre guerras (DRAIBE, 2007).

Sob um ponto de vista mais pragmático e economicista, o Estado de bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*, está geralmente associado às políticas de intervenção Estatal na economia de mercado. Segundo Medeiros (2001, p. 6), por exemplo, um Estado de bem-estar social seria “a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população”. Segundo Kerstenetzky (2011, p. 3), essa mobilização do Estado partiria do

pressuposto de que o bem-estar “não pode ser garantido pelas instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal”.

Os direitos à seguridade e as políticas públicas intervencionistas são, no entanto, apenas uma face do Estado de bem-estar social. Como o primeiro capítulo explanará, esse arranjo político é fruto de um amplo debate em torno de questões introduzidas pela visão materialista da história. A exploração do operariado pelo capital, denunciada por Marx, introduz a consciência de classe que levará à luta pela conquista de direitos por parte dos trabalhadores. Os ideais revolucionários posteriormente substituídos pelos ideais reformistas são, de fato, o impulso transformador responsável pela instituição do Estado de bem-estar social, ou seja, um Estado que busca conciliar, através da via democrática, a nova realidade industrial-capitalista com a qualidade de vida de todos os cidadãos – e não mais apenas da classe operária. Esse debate teórico que se faz nas origens do Estado de bem-estar social é o foco principal deste trabalho. Eventualmente ele vem acompanhado de considerações pragmáticas acerca de como esse tipo de Estado se manifesta, através de suas políticas socioeconômicas, já que essas abordagens e formulações incidem sobre a elaboração de políticas públicas.

Importante ressaltar que a tese pretende debater as interpretações conceituais acerca do ideal social-democrata reformador e democrático como gatilho impulsionador do Estado Social, e a recepção dessas interpretações no Brasil. Portanto, não é o objetivo principal o resgate do fenômeno histórico da social-democracia em si.

O processo de desenvolvimento dos conceitos social-democratas que deram origem ao Estado de bem-estar social aliou-se posteriormente à teoria Keynesiana macroeconômica. Por isso, quando se fala de Estado de bem-estar, evoca-se uma predominância de conceitos econômicos. Keynes foi um teórico economista do século XX que ficou conhecido por defender a intervenção estatal na economia com o objetivo de conduzi-la ao pleno emprego. Teve grande influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado, refutando a ideia de que o pleno emprego seria uma tendência natural da economia.

A teoria Keynesiana surge de uma crise de superprodução que a teoria clássica do livre mercado não pôde explicar com os pressupostos estabelecidos. Keynes introduz a ideia de que o Estado deve incentivar a demanda agregada através de sua interferência nas políticas econômicas, para assim, reconduzir a Economia ao equilíbrio. Assim, um dos pilares que norteiam a configuração de um Estado de bem-estar social é a regulação da economia capitalista por meio de políticas macroeconômicas de cunho Keynesiano. As políticas sociais

teriam o papel de incentivar a expansão da demanda agregada e liberar as reservas de capital privado para investimentos, através da responsabilização do Estado pelos custos referentes aos riscos do emprego industrial. Dessa forma o Estado de bem-estar funcionaria como um instrumento capaz de reagir anticíclicamente às flutuações da demanda. Além do grande peso das políticas keynesianas como meio para atingir o desenvolvimento econômico-social, o bem-estar social também se caracteriza pela regulação política da sociedade através da mediação no processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores e pela organização da máquina pública através da burocracia.

O Estado de bem-estar pressupõe uma gestão baseada tanto em políticas sociais como econômicas, que trabalham de maneira interdependente. Políticas sociais são formuladas para fins de desenvolvimento econômico, enquanto políticas econômicas são geralmente apontadas como condição para alcançar o desenvolvimento social. Essa relação é completamente variável de acordo com o tipo de regime adotado por cada Estado de bem-estar. O Estado de bem-estar social se manifesta comumente através de três tipos de regime, chamados de regimes de Esping-Andersen, que são o liberal, o conservador, e o social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1991). Basicamente, esses regimes classificam as economias de acordo com os diferentes níveis de responsabilização do Estado sobre o bem-estar de sua população. O que significa dizer que o modelo do Estado de bem-estar não é estático, e abre precedentes para considerar diferentes governos como tipos de Estado de bem-estar social. Porém, ainda assim, há dificuldades e limitações em classificar alguns países de acordo com esses três tipos de regime, que é o caso do Brasil, por exemplo, por ser um país considerado de tardio desenvolvimento.

Dessa forma, o Brasil teria algumas especificidades que o colocariam, segundo Kerstenetzky (2011), na condição de uma combinação dos três tipos de regime apontados por Esping-Andersen. Dentre tais especificidades podem ser citados o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, que, como dito anteriormente, não resultaram do processo de barganha dos trabalhadores por melhores condições frente às restrições econômicas, mas sim por iniciativa do governo em tentar evitar reivindicações. Outra questão é a de que até o retorno do regime democrático em 1945, o governo firmou compromissos apenas com grupos pertencentes ao núcleo capitalista, excluindo grupos sociais trabalhistas. Soma-se também o fato de que o Estado Brasileiro tem dificuldades de capacidade redistributiva da renda e da assistência, de modo que até a década 1960, os programas sociais exigiam contribuição prévia ao sistema de seguridade social para a concessão de benefícios.

A grande mudança nas políticas sociais brasileiras ocorrem na década de 1980 com a nova Constituição. Houve uma reforma no sistema de seguridade social, de modo que a assistência, saúde e previdência alcançam o status de direito, acompanhadas pelos conceitos de universalização e gratuidade dos serviços públicos, que acabam por tornar mais abrangentes as políticas sociais, incluindo grupos excluídos até então, como trabalhadores do mercado informal, pessoas em situação de rua, etc. Além disso, a nova legislação pressupõe uma aproximação entre Estado e usuários dos serviços públicos, ao prever a descentralização político-administrativa das políticas, que institui os Conselhos municipais de tomadas de decisão (Assistência social, Direitos da criança e do adolescente, Saúde, Direitos dos idosos, etc.), cujas composições devem ter representação da sociedade civil.

Feitas tais considerações, esse trabalho tem o objetivo de entender o surgimento, o funcionamento e a classificação do Estado de bem-estar brasileiro, relacionando-o ao processo de surgimento do Estado de bem-estar social pioneiro (Europeu), utilizando como referência as demandas da social-democracia europeia ao fim do século XIX. Busca-se entender a relação entre o Estado de bem-estar social e o pressuposto teórico da universalização de direitos.

O resgate do processo histórico que deflagra o Estado Social Europeu tem o objetivo de enfatizar que, em última instância, ele se dá pela necessidade e mobilização do movimento operário, que, abandonando o objetivo de socialização dos meios de produção, viu nas políticas anticíclicas uma alternativa para a supressão da exploração. Dito de outra forma, o Estado de bem-estar seria fruto da demanda da social-democracia por uma solução prática para o enfrentamento à imposição e exploração do capital sobre a classe operária.

A hipótese é a de que, no Brasil, sob a reflexão universalista-participativa do bem-estar, o Estado de bem-estar social tenha se originado ao fim da década de 1980, quando as políticas sociais passam a ser condicionadas pelo ideal democrático.

Para buscar compreender se a hipótese se confirma ou não, recorro à revisão bibliográfica sobre a social-democracia Europeia, o Estado de bem-estar social, o Keynesianismo, o desenvolvimentismo latino americano, os direitos sociais no Brasil e o Estado Democrático de Direito. Não necessariamente esses temas se apresentarão de maneira ordenada durante o texto, mas irão perpassar a discussão a todo o momento, entre os três capítulos dessa tese.

No primeiro capítulo retomo a trajetória da social-democracia Europeia desde o Marxismo revolucionário até o encontro entre as ambições políticas reformistas e o Keynesianismo como respaldo teórico ao reformismo, dando origem ao Estado de bem-estar

social. São fundamentais os debates de Bernstein e Kautsky acerca do reformismo democrático, de Przeworski acerca do princípio de universalização de direitos, e de Keynes, acerca das políticas intervencionistas. No segundo capítulo, retomo o desenvolvimentismo latino-americano para entender a evolução das políticas sociais e do intervencionismo no Brasil. São evocadas referências do pensamento industrializante e do pensamento Cepalino, como Simonsen, Prebisch, Furtado, Anibal Pinto e outros. No terceiro capítulo busco traçar um paralelo entre o Estado democrático de direito e o bem-estar social, para entender como as políticas sociais no Brasil se relacionaram com o processo democrático ao longo do tempo. Para tal, utilizo principalmente o debate de Habermas acerca do Estado Social.

As reflexões acerca da relação entre o Estado democrático de direito e o bem-estar social permitem inferir que o bem-estar social se dá de maneira plena apenas sob condições de liberdade democrática e universalização de direitos. À luz desse debate conclui-se que o Brasil passa a ser um Estado de bem-estar social a partir de 1988, quando se tem a combinação entre regime democrático, políticas de seguridade universalistas e políticas econômicas intervencionistas. Sob as particularidades de um país em desenvolvimento, tem-se que o Estado de bem-estar brasileiro manifesta-se enquanto Estado desenvolvimentista.

CAPÍTULO I

DO MARXISMO AO KEYNESIANISMO: A TRAJETÓRIA DA SOCIAL-DEMOCRACIA

Introdução

O Estado social-democrata abraça, no século XX, a teoria Keynesiana como diretriz das políticas intervencionistas. John Maynard Keynes foi quem ofereceu, em meados do século, uma alternativa plausível à carência dos social-democratas: uma teoria capaz de combinar o sistema capitalista com políticas de melhoria da classe trabalhadora. Se os marxistas revolucionários buscavam a derrubada do capitalismo (ou ao menos esperavam por isso), os social-democratas enxergavam a possibilidade de conviver com ele, contanto que ao Estado coubesse regulá-lo em prol dos trabalhadores. Mas se os revolucionários tinham os detalhes escritos de Marx, dentre os quais se achava uma completa – e complexa – teoria econômica, os social-democratas até o século XX tinham apenas os questionamentos dessa teoria. Questionava-se o iminente colapso do capital, o caráter determinístico do materialismo histórico, e outros pormenores presentes em Marx, mas sem que houvesse de fato uma antítese. As políticas anticíclicas de Keynes revolucionaram a teoria macroeconômica, não apenas por desafiar a mão invisível do mercado, mas por apresentar um sistema econômico que tornou possível chegar ao equilíbrio e à qualidade de vida do trabalhador sem que fosse necessário, para isso, superar o capitalismo.

Para entender o caminho histórico que se desenha desde o Marxismo até o Estado de bem-estar social, esse primeiro capítulo retoma a teoria marxista, a social-democracia, e o encontro desta com o Keynesianismo.

1.1. Contextualizando o Marxismo: a sociedade burguesa em ascensão

Ao fim dos anos 1400, com o descobrimento da América, o aumento da riqueza e do comércio, e o surgimento do Estado Moderno, o método de produção foi modificado. Os meios de produção levaram a produção a um nível maior que o necessário para o consumo próprio. Assim, o produto tornou-se mercadoria, feito com objetivo de troca. Essa dinâmica implicou em divisão do trabalho e propriedade privada. O preço da mercadoria era teoricamente determinado pelo seu valor, mensurado com base no trabalho empregado. Mas na prática, passou a ser determinado pelo mercado, com base na relação entre oferta e demanda. Surgiu também o capital, que era o dinheiro destinado ao rendimento e ao lucro. Ele podia ser utilizado para a compra de mercadorias, para a aplicação com rendimento, ou para o investimento industrial. O capital alterou as relações de propriedade, pois enquanto o trabalhador podia aumentar sua renda apenas até um certo limite imposto por sua capacidade laboral, o detentor do capital podia aumentá-la tanto quanto pudesse aumentar o seu capital: ilimitadamente. Dessa forma, o desenvolvimento social passou a se basear na desigualdade, permitindo que alguns fizessem dinheiro sem produzir nada, enquanto outros ficavam presos na condição de pobreza (KAUTSKY, 1910).

O Estado moderno favoreceu a classe capitalista em ascensão em troca de seu apoio político. A exploração das colônias foi a principal fonte de riqueza das nações capitalistas; elas se tornaram um mercado promissor. Mas para que os produtos fossem comercializados nas colônias, fazia-se necessária a separação entre as massas e os meios de produção. Essa condição possibilitou a produção em grande escala e significou uma realidade inédita, pois pela primeira vez na história o trabalhador foi separado dos meios de produção. Isto esteve fortemente presente nos estudos marxistas, pois redundou na coisificação do trabalho, isto é, sua transformação em mercadoria (KAUTSKY, 1910; MARX, 2011).

Marx preocupava-se com a crescente divisão do trabalho, pois ela alterava o valor do trabalho e impunha a necessidade de estabelecer o dinheiro como único meio de troca capaz de tornar a permuta dessa força de trabalho possível. Tal realidade aumentava cada vez mais os lucros, e cada vez menos a valorização dos operários, que se transformaram em máquinas ambulantes. De modo que a principal diferença do proletário para os trabalhadores dos sistemas anteriores estava em que o produto decorrente de seu trabalho não pertencia a ele, mas ao capitalista, e o salário pago pelo trabalho estava muito aquém do valor do produto. O salário precisava se manter baixo para ser vantajoso ao capitalista, pois apenas o excedente resultante dos baixos salários era capaz de manter os lucros, e, portanto, o sistema. Logo, a exploração era o fundamento do capitalismo. Os trabalhadores deveriam receber um nível salarial alto o suficiente para permitir a reprodução da força de trabalho, mas ao mesmo

tempo baixo o suficiente para manter a exploração. O trabalhador, enfim, passa a ser tido como uma fonte de lucro, desumanizado e desvalorizado. A introdução de mulheres e crianças na força produtiva apenas intensificou a exploração, pois diminuiu ainda mais o salário para o nível básico necessário apenas ao sustento pessoal (KAUTSKY, 1910; MARX, 2011).

Segundo Kautsky (1910), o capitalismo reconfigurou a família proletária, e as mulheres passaram a exercer dupla função, aumentando o fardo laboral. As alternativas de “seguridade” provenientes de filantropia (como por exemplo, casas de sopa e creches) eram insuficientes e miseráveis. A nova configuração muitas vezes obrigava as trabalhadoras à prostituição como fonte extra de subsistência. Com a expropriação de pequenos produtores, importação de mão-de-obra imigrante e facilitação ao comércio, o capitalismo era capaz de aumentar a quantidade de mão de obra disponível – o seu exército de reserva – reproduzindo as condições favoráveis à exploração. A introdução de máquinas só aumentava o risco do trabalhador, além de, indiretamente, estimular a exploração.

Tal configuração impulsionou um movimento revolucionário contra a exploração do capital sobre o proletariado, baseado na resistência de classe como única alternativa, já que os proletários eram, nos países civilizados, a maior classe social.

1.2. A teoria marxista

Em 1850 os primeiros socialistas, chamados comunitários, começaram a propor uma transformação social baseada na conquista do poder social para além do poder político. Tal motivação decorria do fato de que a revolução burguesa havia derrubado o regime político vigente, porém, mantendo a condição de exploração entre classes. Os comunitários identificaram que só a conquista do poder político, sem a atenuação da desigualdade social, não poderia transformar a sociedade. Em outras palavras, democracia sem igualdade social de nada valia. Porém essa reforma social proposta pelos comunitários, que até então se baseava na criação de associações de produtores independentes da ordem industrial vigente, não se sustentaria por muito tempo. Era necessária uma mudança política mais estrutural (PRZEWORSKI, 1988).

Entre 1857 e 1858 Marx escreve pela primeira vez, de maneira sistemática, sua crítica da economia política, conhecida como *Os Grundisse*, em que expõe primariamente – embora não de maneira simplista – os argumentos que baseariam toda a sua teoria do socialismo, e que culminariam mais tarde nos três volumes de *O Capital*. O ponto principal da crítica de Marx à economia política estava na percepção da necessidade de “dar nome aos bois”, ou em

outras palavras, responsabilizar a classe burguesa pelo subjugo da sociedade através do poder econômico, e não as supostas “leis anônimas” de Smith e Ricardo. Para Marx, a economia política dava aos operários a falsa impressão de que eram livres e iguais, enquanto os manipulava para obter força de trabalho vantajosa. A principal elaboração teórica presente em *Os Grundrisse* é a constatação de que as relações pessoais de dominação já não determinavam mais as relações entre os sujeitos, e sim a troca. A conexão entre as pessoas passa a se estribar no seu potencial produtivo, de maneira que todos são tidos como produtores de mercadorias, inclusive os trabalhadores, cujo valor encontra-se na mercadoria força de trabalho. O mercado passa a ditar as relações, e consequentemente, a própria atividade laboral dos indivíduos. Em última instância, todas as dimensões da vida passam a estar sujeitas às relações mercantis (DUAYER, 2011, HABERMAS, 1997).

Marx constatou que a sociedade burguesa modificou a relação do homem com o trabalho. O tipo de trabalho exercido, antes ligado a uma particularidade pessoal, passa a ser indiferente ao indivíduo; mero meio para obter riqueza. Ele se propôs a investigar a determinação dos objetos de estudo da economia política, dialogando com economistas predecessores como Carey, Bastiat, Smith, Ricardo, Say e outros. Para Marx, a sociedade burguesa do século XVIII, baseada nos estudos de Smith e Ricardo, produziu a figura do indivíduo isolado para atingir seus objetivos. Ele considerava que a idealização de trabalhadores singulares como expressão da vida natural era equivocada, mas permitia usar o trabalhador como mero meio para alcançar os fins do capital (MARX, 2011).

O pressuposto de que, historicamente, o indivíduo é parte de um todo maior – seja família, tribo, ou sociedades mais complexas – foi fundamental para basear o pensamento marxista. Ao falar de produção, Marx está falando de determinado estágio de desenvolvimento social, pois a produção parte de indivíduos sociais. Logo, em Marx, a produção é sempre mediada por determinada forma de sociedade. Isto pode ser demonstrado em sua análise da propriedade. Para Marx, a produção, enquanto apropriação da natureza, necessariamente implica em propriedade, mas não necessariamente em propriedade privada. Historicamente, a forma original de propriedade seria a comunal (BENSAID, 2013; MARX, 2011; RUBIN, 1980; SWEEZY, 1973).

Marx desconstrói o pensamento liberal baseado na lei de Say, segundo a qual toda oferta tem sua demanda. Segundo Marx, ao tomar a relação produção-consumo sob o método hegeliano, Say comete o equívoco de inferir que produção e consumo são idênticos. Argumenta que, embora interdependentes, produção e consumo não podem ser tomados como iguais, já que a produção é a etapa predominante, e o consumo é um momento da produção.

Interpõe-se entre eles o momento da distribuição, fundamental para determinar a cota de produtos entre os consumidores, de acordo com as leis sociais. Para Marx, os casos históricos mostram que a distribuição social (distribuição de terras, sistema de castas, etc.) precede o tipo de produção adotado em cada sociedade. Antes de distribuir produtos, a distribuição determina a alocação dos instrumentos de produção e dos sujeitos nos diversos ramos da produção. Dessa forma, o processo de produção naturaliza as condições de distribuição (MARX, 2011).

As relações entre produção, consumo e distribuição em Marx são sempre fluidas e interdependentes. A mútua determinação entre os três momentos da produção levanta uma questão fundamental para Marx, na formulação de sua teoria. Poderia uma mudança na organização da circulação alterar as relações de produção? Ou em outras palavras, seria possível uma mudança na circulação sem que viesse necessariamente acompanhada de uma alteração efetiva nas relações de produção existentes? Marx começa então uma saga para demonstrar como acontece – nas palavras de Bensaid – o mistério da acumulação da riqueza (BENSAID, 2013).

Para Marx, a crise em si era um fenômeno inerente ao capitalismo: considerando que, via de regra, demanda e oferta não coincidem, o preço das mercadorias está constantemente abaixo ou acima de seu valor real, determinado pelo tempo de trabalho empregado. Assim, atribui o desequilíbrio do mercado à determinação dos produtos pelo valor de troca. Considerando que no capitalismo todas as relações – comerciais ou não – se resumem ao potencial de transformação em dinheiro, a troca não mais se dá – apenas – pela necessidade de produtos, mas pela obtenção de valores de troca (a troca pela troca), gerando desproporção no comércio. De maneira que só seria possível impedir a crise com uma revolução no sistema de produção da sociedade burguesa. A conexão social na sociedade capitalista se dá, então, na interdependência de indivíduos indiferentes uns aos outros, por meio do valor de troca, em que o valor de alguém está determinado pelo que ele possui. Essa configuração impacta diretamente a divisão do trabalho, já que as pessoas trabalham não pelo que produzem, mas para trocar o próprio produto por um meio de vida. Se antes qualquer tipo de acumulação era limitado pela necessidade ou pela própria disponibilidade dos produtos, agora é possível acumular dinheiro indefinidamente, promovendo uma “mania de enriquecimento”. Para Marx há, nesse caso, a ilusão da possibilidade de superar as relações externas, baseada em uma falsa sensação de liberdade individual. A divisão de classes do capitalismo é, entretanto, muito difícil de superar, porque dá ao indivíduo, casualmente, a possibilidade de superação da sua condição de classe, mas sem modificar as relações que submetem a massa de indivíduos às

mesmas condições. De modo que essas condições só podem ser abolidas em massa (BENSAID, 2013; MARX, 2011; RUBIN, 1980; SWEEZY, 1973).

Temos então que a coisificação do trabalho, isto é, sua transformação em mercadoria, é o que torna impossível vincular o valor de troca do trabalho ao seu valor real. Como qualquer mercadoria, o trabalho passa a ser precificado pelas leis de mercado. Quanto maior a divisão do trabalho, menos universal o valor do trabalho, e, portanto, maior a necessidade de um meio de troca para universalizar o preço do trabalho; torna-lo permutável. De modo que apenas o dinheiro possibilita uma divisão absoluta do trabalho. Marx constata que, ao alienar seu trabalho, o trabalhador aliena a si mesmo. A objetificação do trabalho leva à objetificação dos sujeitos. Já não interessa a posição social de quem negocia. Cada um busca livremente e voluntariamente seu próprio interesse, de modo que “o interesse comum consiste precisamente na troca do interesse egoísta em sua bilateralidade, multilateralidade e autonomização. O interesse universal é justamente a universalidade dos interesses egoístas” (MARX, 2011, p. 297-298).

Ao constatar que a igualdade com a qual a sociedade capitalista ilude os indivíduos é falsa, e na verdade mantém a divisão de classes, Marx está pretendendo demonstrar que “A circulação é o fenômeno de um processo transcorrendo por trás dela” (MARX, 2011, p. 312). Ou seja, por mais que os indivíduos sejam supostamente livres para negociar mercadorias e serviços, a circulação por si só não é capaz de acumular capital. A verdadeira acumulação de capital se dá na produção. Conforme Bensaid (2013), a circulação é, por assim dizer, mera “lavagem de dinheiro”, um processo que começa na produção, onde é realizado o mais-valor e a efetiva acumulação:

Atrás da agitação superficial do mercado fica o curtume, o local do crime: a oficina ou a fábrica onde o trabalhador é espoliado do mais-valor, onde enfim se revela o segredo da acumulação da riqueza. Entre as mercadorias, uma é bem singular: a força de trabalho. Ela tem a fabulosa virtude de criar valor ao ser consumida, de funcionar mais tempo do que o necessário para sua própria reprodução. É dessa capacidade que o homem do dinheiro se apoderou. O trabalhador, que não possui nada para vender exceto sua força de trabalho, não tem escolha. Mas, se aceitou e consentiu em seguir seu comprador, ele não se pertence mais (BENSAID, 2013, p. 152).

Marx entende que o capitalismo é o processo por meio do qual a produção se submete ao valor de troca. Porém, a troca entre capital e trabalho não ocorre como uma troca simples de mercadorias. O trabalho não é trocado para uma determinada satisfação do contratante, ou seja, ele não é pago por um produto produzido. Ele é assalariado. Logo, o capitalista paga pelo trabalho seu valor de troca, mas se apropria dele pelo seu valor de uso, ou seja, pela sua capacidade de produzir. Em outras palavras, a intenção do capitalista é utilizar aquele trabalho

para multiplicar sua riqueza, e não satisfazer suas necessidades últimas. O assalariamento é a forma de remuneração que satisfaz essa necessidade de acumulação do capital. O trabalhador põe na negociação sua própria vitalidade, sua fonte de subsistência. Enquanto o trabalhador está na relação de circulação simples, trocando sua mercadoria trabalho pelo valor de troca dinheiro, o capitalista está na relação inversa, apoderando-se do trabalho pelo seu valor de uso. Não é uma troca recíproca. A finalidade do trabalhador é a subsistência, enquanto a finalidade do capitalista é o enriquecimento. De modo que é impossível ao trabalhador enriquecer poupando dinheiro. “O trabalho é o fermento que é jogado no capital e produz sua fermentação” (MARX, 2011, p. 368).

Como valor de uso, o trabalho só existe para o capital e é o valor de uso do próprio capital, i.e., a atividade mediadora pela qual ele se valoriza. O capital, enquanto reproduz e aumenta seu valor, é o valor de troca autônomo (o dinheiro) como processo, como processo da valorização. Em consequência, o trabalho não existe como valor de uso para o trabalhador; por isso, não existe para ele como força produtiva da riqueza, como meio ou como atividade de enriquecimento. O trabalhador o leva como valor de uso para a troca com o capital, que assim não se lhe confronta como capital, mas como dinheiro (MARX, 2011, p. 378-379).

Aqui está a chave para o entendimento de toda a teoria marxista. O trabalho só é valor de uso para o capitalista, não para o trabalhador. O capital se valoriza pela apropriação de trabalho alheio. Nenhuma outra troca apropria-se do valor de uso de algo, a não ser a que ocorre entre trabalho e salário. O fato de que o trabalho se renova, não se esgota – como as mercadorias ou o dinheiro se esgotam na circulação – é o que permite a multiplicação do capital. Por outro lado, o salário pago dá condições ao trabalhador de apenas repor suas energias para novamente repetir a jornada. Ele não se valoriza, apenas renova o que se esgotou para se esgotar novamente. Em suma, o trabalhador trabalha mais do que recebe; se ele precisa de meia jornada para renovar as condições de trabalho, trabalha, na verdade, uma jornada inteira, sendo a outra metade o excedente, ou seja, o mais valor.

O mais-valor é, no fundo, valor para além do equivalente. O equivalente, segundo sua determinação, é somente a identidade do valor consigo mesmo. O mais-valor, conseqüentemente, jamais pode brotar do equivalente; portanto, tampouco pode brotar originariamente da circulação; tem de brotar do próprio processo de produção do capital. A coisa também pode ser expressa da seguinte maneira: se o trabalhador precisa de somente meia jornada de trabalho para viver uma jornada inteira, então só precisa trabalhar meia jornada para perpetuar sua existência como trabalhador. A segunda metade da jornada de trabalho é trabalho forçado, trabalho excedente. O que aparece do ponto de vista do capital como mais-valor, aparece do ponto de vista do trabalhador exatamente como mais-trabalho acima de sua necessidade como trabalhador, acima, portanto, de sua necessidade imediata para a conservação de sua vitalidade. O grande papel histórico do capital é o de criar esse trabalho excedente, trabalho supérfluo do ponto de vista do simples valor de uso, da mera subsistência (...)” (MARX, 2011, p. 403-404).

Ao buscar criar mais-valor ou trabalho excedente, o capital garante sua acumulação através da separação entre o trabalhador e os instrumentos e materiais de trabalho¹. Marx pretende demonstrar que existe uma gênese do capitalismo; uma situação não eventual que baseia as condições de exploração. Se a acumulação de capital vem do trabalho excedente, que, por sua vez, vem da troca desarmoniosa do valor de uso do trabalho por valor de troca, necessariamente deve haver um trabalhador disponível para essa troca. Esse trabalhador só existe porque previamente foi separado dos meios de produção. Logo, essa separação causada pelo processo histórico é o fundamento do sistema capitalista. Ao se apropriar de trabalho vivo, o capitalista preserva o capital já existente, de modo que se o trabalhador para, a máquina enferruja. Tal separação se agrava ao passo que o trabalhador não possui a noção exata daquilo que produziu², porque não o produziu sozinho. A organização do trabalho na sociedade burguesa transforma o trabalho singular na combinação de vários trabalhos, distanciando ainda mais o trabalhador de seu produto final (BENSAID, 2013; MARX, 2011; RUBIN, 1980; SWEEZY, 1973).

Marx constata que o capital sempre procura vencer seus limites. Assim, se é necessário meio dia de trabalho para a subsistência do trabalhador e o capitalista se apodera do outro meio dia, ele vai buscar tornar necessário apenas um quarto de dia para se apoderar dos outros três quartos excedentes, e assim por diante. Porém, o excedente não aumenta na mesma proporção da força produtiva, o que leva a um aumento cada vez menor do mais-valor em relação ao aumento da força de trabalho. Para aumentar efetivamente o capital sobre o aumento da força produtiva, o capitalista deve, portanto, aumentar também a massa de capital empregado. Dessa forma, aumenta a produtividade do trabalho, ou seja, menos trabalho é necessário para produzir a mesma quantidade. Ao aumentar o trabalho e diminuir o trabalho necessário o capital aumenta relativamente o trabalho excedente, aumentando o mais-valor.

¹ Para Marx (2011), no capitalismo, pela primeira vez na história, o trabalhador foi separado dos meios de produção e da terra. Originalmente, fazer parte de uma comunidade equivalia a ter direito sobre um pedaço de terra para produzir. Marx identifica três formas de propriedade das comunidades anteriores ao capitalismo: 1) Propriedade comunitária: o indivíduo é possuidor, mas não proprietário privado da terra; 2) Propriedade "híbrida": dupla forma de propriedade; coexiste a propriedade do Estado e a propriedade privada, em que a última está condicionada ao reconhecimento do indivíduo como cidadão do Estado; 3) Propriedade majoritariamente individual: a propriedade comunitária é apenas um complemento da propriedade individual, e a comunidade só existe de fato na medida em que seus membros se reúnem em assembléia. “Nunca encontramos entre os antigos uma investigação sobre qual forma de propriedade da terra é a mais produtiva, qual cria a maior riqueza. (...) A investigação é sempre sobre qual modo da propriedade cria os melhores cidadãos. A riqueza só aparece como fim em si mesmo entre os poucos povos mercantis (...)” (MARX, 2011, p. 645).

² Sobre o distanciamento do trabalhador de seu produto final, a discussão é mais aprofundada nos *Manuscritos econômico-filosóficos* (2010), que segundo Ranieri (2010), trazem como principal reflexão o fato de que se o trabalhador desconhece o objeto de sua atividade, o trabalho não cria valorização humana.

“Daí a tendência do capital tanto a aumentar a população trabalhadora quanto a reduzir continuamente a parte necessária dela (a pôr continuamente uma parte como reserva)” (MARX, 2011, p. 510). Quanto maior a disponibilidade de trabalhadores – exército de reserva – maior a capacidade de recrutamento do capital por salários mais baixos.

A partir disso, Marx observa que a produção ultrapassa as necessidades da demanda e não pode ser totalmente absorvida, já que os salários se mantêm baixos na indústria. O capital, que depende do trabalho vivo e objetivado, como mercadoria, depende também da circulação; ele só efetiva seu valor ao ser vendido. Logo, o capital depende de condições externas para se valorizar. Daí a busca do capital pela criação de um mercado mundial, na tentativa de superar as barreiras impostas pelas limitações da demanda local. O capital se depara então com o desafio de atribuir novos valores de uso a produtos antigos. Toda essa conjuntura culmina no caráter contraditório do capital:

Aqui é suficiente mostrar que o capital contém uma limitação particular da produção – limitação que contradiz a sua tendência geral de transpor qualquer obstáculo à produção – para desvelar o fundamento da superprodução, a contradição fundamental do capital desenvolvido; para desvelar, sobretudo, que ele não é, como acreditam os economistas, a forma absoluta para o desenvolvimento das forças produtivas – forma absoluta que, como forma da riqueza, coincidissem absolutamente com o desenvolvimento das forças produtivas (MARX, 2011, p. 549-550).

Ou seja, mesmo empregando trabalhadores, a produção não encontra demanda suficiente. Os trabalhadores não são capazes de comprar tudo que produzem, pois, para haver lucro, o capitalista deve vender a produção acima de seus custos. De modo que o lucro é a própria antítese do sistema. Assim, Marx identifica uma “tendência à queda da taxa de lucro com o desenvolvimento do capital” (MARX, 2011, p. 1053). Já em seus *Manuscritos econômico-filosóficos* escritos anteriormente a *Os Grundrisse*, Marx havia denunciado a propensão à “autossabotagem” do capitalismo. Tal tendência levaria a uma situação de maior concorrência entre capitalistas, entre os quais apenas alguns conseguiriam sobreviver em detrimento dos outros, que fatalmente cairiam na classe trabalhadora, que, por sua vez, se tornaria cada vez mais miserável.

Numa sociedade que se encontra em crescente prosperidade, apenas os mais ricos entre todos podem viver do juro sobre o dinheiro. Todos os outros obrigam-se, com o seu capital, a montar um negócio ou lançá-lo no comércio. Desta maneira, a concorrência entre os capitais torna-se, portanto, maior, a concentração dos capitais torna-se maior, os grandes capitalistas levam à ruína os pequenos, e uma parte dos capitalistas de outrora baixa à classe dos trabalhadores, a qual, com esta entrada, sofre, em parte, novamente uma redução do salário e cai numa dependência ainda maior dos poucos grandes capitalistas. Na medida em que o número de capitalistas se reduziu, quase deixou de existir a sua concorrência em relação aos trabalhadores e, na medida em que o número de trabalhadores se elevou, a concorrência desses entre si tornou-se tanto maior, mais inatural e mais violenta. Por isso, uma parte da

classe trabalhadora (*Arbeiterstand*) cai, assim, necessariamente na classe dos miseráveis ou mortos de fome (*Bettel-oder Verhungerungstand*), tal como uma parte dos capitalistas médios [decai] na classe trabalhadora (MARX, 2010, p. 26-27).

Assim, a inevitável superprodução decorrente desse cenário caminharia cada vez mais em direção ao desemprego e à miséria da classe trabalhadora, gerando um ciclo interminável em que não há condição favorável ao trabalhador, mesmo em tempos de riqueza crescente e progressiva. Para a economia nacional - a quem Marx dirige sua crítica nos manuscritos - a concorrência seria a solução para o trabalhador, pois se o monopólio permite preços abusivos, a concorrência limita o capitalista podendo aumentar o salário. O problema, para Marx, está em que a concorrência não se sustenta, pois o grande capitalista tende a eliminar o pequeno, devido à queda dos juros. De modo que, por monopólio ou por concorrência, a propriedade privada estaria fadada ao fracasso, sendo iminente a revolução da classe operária. Esta, só poderia vencer a exploração a partir da supressão da propriedade privada, como segue:

O comunismo na condição de supressão (*Aufhebung*) positiva da propriedade privada, enquanto estranhamento-de-si (*Selbstentfremdung*) humano, e por isso enquanto apropriação efetiva da essência humana pelo e para o homem. Por isso, trata-se do retorno pleno, tornado consciente e interior a toda riqueza do desenvolvimento até aqui realizado, retorno do homem para si enquanto homem social, isto é, humano. Este comunismo é, enquanto naturalismo consumado = humanismo, e enquanto humanismo consumado = naturalismo. Ele é a verdadeira dissolução (*Auflösung*) do antagonismo do homem com a natureza e com o homem; a verdadeira resolução (*Auflösung*) do conflito entre existência e essência, entre objetivação e auto-confirmação (*Selbstbestätigung*), entre liberdade e necessidade (*Notwendigkeit*), entre indivíduo e gênero. É o enigma resolvido da história e se sabe como esta solução (MARX, 2010, p. 105).

Existe então, para Marx, uma necessária relação entre propriedade privada e estranhamento³ do trabalhador em relação ao produto de seu trabalho, e consequentemente, em relação a si mesmo enquanto ser humano. A recuperação da essência humana, que o capitalismo objetivara em forma de mercadoria, só poderia ser alcançada através desse comunismo que traz o homem de volta para si mesmo.

1.3. A Social-democracia

³ “Se o produto do trabalho não pertence ao trabalhador, um poder estranho [que] está diante dele, então isto só é possível pelo fato de [o produto do trabalho] pertencer a um outro homem fora o trabalhador. Se sua atividade lhe é martírio, então ela tem de ser fruição para um outro e alegria de viver para um outro. Não os deuses, não a natureza, apenas o homem mesmo pode ser este poder estranho sobre o homem” (MARX, 2010, p. 86).

Os anos 70, 80 e 90 do século XIX foram marcados pela conscientização de classe do movimento operário, sobretudo pela difusão do marxismo. Marxistas europeus dos anos da primeira guerra classificaram a organização internacional do movimento operário em Primeira e Segunda Internacionais, com o objetivo de marcar suas continuidades e descontinuidades⁴. A segunda internacional ficou conhecida pela formação dos partidos social-democratas e pela divulgação do marxismo científico. Ela teve alguns protagonistas importantes como Kautsky, Bernstein, Rosa Luxemburgo, Plekhânov e Max Adler. Seus pensamentos, entretanto, não conduziram a um bloco teórico compacto e homogêneo.

A social-democracia alemã foi o partido que guiou a segunda Internacional e difundiu o marxismo enquanto ciência. Ela tinha como tríade norteadora a concepção materialista da história, a teoria do valor, e a luta de classes. Com base nessa doutrina diferenciou-se de outras escolas socialistas, consideradas ecléticas. Sua principal característica foi introduzir uma espécie de filosofia da práxis, com o intuito de desmitificar as expectativas fatalistas do colapso capitalista (ANDREUCCI, 1982).

Em 1875 a social-democracia alemã realizou seu primeiro congresso na cidade de Gotha. Ele tinha como objetivo doutrinar e unificar os trabalhadores advindos de partidos pré-estabelecidos. O congresso deu origem ao programa do partido social-democrata, que ficou conhecido como programa de Gotha. Entre 1875 e 1878 todo o movimento operário foi fortemente influenciado por esse programa.

Marx criticou duramente os rumos tomados pela social-democracia no congresso de Gotha. Ele percebeu e refutou uma forte influência do pensamento Lassalliano em seu programa, que procurava, através do apoio estatal, galgar a transição para o socialismo⁵. Essa espécie de estatismo fiava sua esperança na associação livre e individual da classe operária, porém, amparada pelo Estado. De acordo com Lowy (2012), apesar de não ser contra as

⁴ Mais tarde seria organizada a Terceira Internacional, que foi a organização comunista. Os comunistas passaram a considerar o marxismo da segunda Internacional um pseudo marxismo, ou marxismo entre aspas, atribuindo-lhe diversas classificações, que redundaram no chamado “kautskismo”. O kautskismo como conhecido hoje, embora surgido na tensão entre social-democracia e comunismo presente nos anos da primeira guerra, só foi de fato formulado nos anos entre guerras, por marxistas como Korsch, Lukács, Rosenberg e Gramsci. Segundo Korsch, Kautsky transformara o marxismo na ideologia do partido social-democrata alemão, reduzindo suas bases teóricas em fins práticos do fazer política (ANDREUCCI, 1982).

⁵ O fundamento da lei de bronze do salário apregoada por Lassalle acompanhava a teoria malthusiana da população, segundo a qual o socialismo seria incapaz de acabar com a miséria, já que ela está baseada em leis naturais. Para Marx (2012), porém, o verdadeiro motivo pelo qual o sistema do trabalho assalariado deveria ser abolido era devido ao seu caráter injusto, baseado em uma falsa troca que promovia o mais valor, portanto, escravizante. Logo, a suposta lei de bronze não era de modo algum o principal motivo para a luta contra o assalariamento.

cooperativas, Marx era claramente antiestatista, e considerava que tais organizações só seriam válidas se fundadas de maneira totalmente independente da esfera estatal.

Marx considerava que o programa de Gotha não tinha o objetivo de romper com o estado burguês-capitalista, mas pretendia conquistar reformas a partir dele, o que era, em sua visão, impraticável. Entre as críticas direcionadas ao programa, Marx destaca a desigualdade presente na forma de distribuição do produto das cooperativas. Além disso, para Marx, ao focar na distribuição, as cooperativas não resolviam a origem do problema do capitalismo, que estava na produção. Marx defendia, antes de tudo, a apropriação dos meios de produção pelos trabalhadores. Em sua crítica Marx também defendeu o internacionalismo do movimento comunista, pautado no caráter internacional do mercado⁶ (MARX, 2012).

A partir de 1878 intelectuais como Kautsky e Bernstein começam a produzir conteúdo científico que foi divulgado principalmente através das revistas do partido social-democrata alemão. Tais publicações deram origem a uma temática que ficou conhecida como marxismo científico. Em 1891 o congresso da social-democracia alemã deu origem ao programa de Erfurt, que se tornou a fundamentação teórica do partido. A partir de então a influência da social-democracia alemã sobre os demais partidos social-democratas e sobre o movimento operário de maneira geral aumentou consideravelmente (ANDREUCCI, 1982).

O marxismo da social-democracia alemã se difundiu para a Europa por meio da imprensa, da emigração política (que redundava em agrupamentos de intelectuais) e de viagens particulares. Foi através da emigração política que exilados russos – os grupos russos de Zurique – tiveram acesso ao marxismo da segunda internacional. Num primeiro momento, portanto, o marxismo estava restrito aos intelectuais europeus, afastado do movimento operário. Ele era capaz de classificar as sociedades no desenvolvimento histórico da civilização, mas não de apontar possíveis saídas para as particularidades delas, no que diz respeito às suas relações econômicas, sociais e políticas. A social-democracia alemã passou então a proporcionar formação cultural à classe operária. O operário precisava entender minimamente o marxismo científico para relacionar a teoria à luta prática da classe. Foram fundadas instituições culturais de aperfeiçoamento da consciência política operária, o que incluía bibliotecas, círculos de leitura, cátedras ambulantes, e cursos anuais. Em 1906, com a unificação dos cursos anuais surgiu a escola do partido, direcionada a militantes com cargos de responsabilidade no partido (ANDREUCCI, 1982).

⁶ A preocupação de Marx em defender o internacionalismo do movimento comunista se baseava no caráter nacional que assumira a social-democracia alemã.

Para combater a vulgarização do marxismo científico, a social-democracia investiu fortemente em publicações. Inúmeras editoras – tanto de partidos como independentes – se formaram no início do século XX, não só na Europa, mas também nos EUA, e traduziram obras importantíssimas de Marx, Engels e outros renomados marxistas. Pesquisas baseadas no volume de venda e distribuição das editoras, e no volume de empréstimos das bibliotecas mostram que a leitura dessas obras foi bastante difundida entre os operários. O primeiro livro de *O Capital* foi o mais lido pelos operários, pois trazia a explicação da mais valia, da expropriação, da exploração, que eram os assuntos interessantes à classe, no que diz respeito à justificação e motivação para a luta política (ANDREUCCI, 1982).

O movimento social-democrata tal qual originado durante a segunda internacional foi fruto de uma cisão no movimento operário. Ao fim do século XIX estava sendo travado um acalorado debate entre a classe, acerca da possibilidade de o proletariado conquistar o poder através das instituições democráticas já existentes, herdadas da revolução burguesa. De acordo com Przeworski (1988), esse impasse deu origem a dois principais grupos de socialistas: os revolucionários e os social-democratas. Para os revolucionários a ação política era desnecessária e ineficaz, e o envolvimento com qualquer instituição burguesa destruiria o movimento socialista. Os social-democratas, por outro lado, abandonaram o abstencionismo e abraçaram a luta por meio da ação política, o que significava se submeter ao processo eleitoral. Mas mesmo entre os social-democratas havia níveis de entendimento diferentes a respeito da reforma pretendida.

Como supradito, para Marx, a propriedade privada dos meios de produção, que sustentava o sistema de produção capitalista, estava fadada ao fracasso, sendo inevitável a revolução da classe operária. A tarefa do proletariado seria conquistar o poder através da organização da classe como partido político.

Pergunta-se, então, por que transformações passará o ordenamento estatal numa sociedade comunista? (...) Entre a sociedade capitalista e a comunista, situa-se o período da transformação revolucionária de uma na outra. A ele corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser senão a ditadura revolucionária do proletariado (MARX, 2012, p. 22).

Apesar de mencionar uma ditadura do proletariado no período de transição entre capitalismo e comunismo, Marx não detalhara tal ordenamento estatal.

Em 1867 Engels já havia realizado uma resenha do primeiro livro de *O Capital*, indicando que Marx não deixara um manual de como suprimir o capital, mas se dedicara a descrever seu processo de desenvolvimento e reprodução, deixando claro que deveria ser suprimido. Com o mesmo objetivo ele também se dedicou a escrever o *Anti-Dühring*, que

ficou conhecido como uma enciclopédia marxista, e difundiu o pensamento marxista entre o movimento operário. A grande questão que pairava sobre a classe operária, porém, era como o marxismo pretendia resolver a expropriação e exploração decorrentes do capital; como emancipar a classe operária; como suprimir o capitalismo. Para Engels, seria necessário à classe operária romper o ciclo da necessidade histórica, e, através da consciência de classe, interferir no processo histórico material através da revolução. Por outro lado, Engels acreditava que condições típicas do capitalismo, como as crises, poderiam fazer nascer uma consciência de classe por si só. O próprio capitalismo e suas transformações sociais eram mais eficazes, para Engels, para promover uma revolução na classe operária, que qualquer outro movimento socialista precursor ao marxismo (NEGT, 1982).

Entre esses dois pontos – interferência no processo histórico e abstenção em relação ao desenvolvimento do capitalismo contraditório – o pensamento de Engels foi evoluindo ao longo de tempo, de maneira que Negt (1982) reconhece um “último Engels”, situado entre a teoria marxista pura e as teorias posteriores desenvolvidas a partir do marxismo, entre as quais o reformismo. Este último Engels seria uma espécie de mediador na história do marxismo, incorporando a prática do movimento político à teoria; o caráter inseparável desses dois eixos resultava em sua teoria revolucionária.

A teoria da revolução do último Engels não defendia de maneira excludente revolução pacífica ou revolução violenta. Ele admitia que o proletariado em 1895 compunha um grande exército internacional capaz de galgar gradativamente, de conquista em conquista, a transformação social, embora não o pudesse ainda realiza-la de uma única vez, através de uma “batalha final”. O caminho da classe até o golpe final se daria de maneira lenta, tornando difícil definir quando exatamente ocorreria o “ponto de explosão”. Segundo Negt (1982), para Engels era necessário, primeiro, conquistar pessoal preparado tecnicamente para a administração dos meios de produção, para depois apropriar-se do poder, pois uma guerra prematura poderia arruinar a revolução. De forma que uma sociedade capitalista desenvolvida exigia um processo revolucionário que necessariamente passasse pelas conquistas eleitorais. Assim, seria possível mensurar a força política da classe para então legitimar, quando necessário e pelos próprios meios institucionais, a violência empregada por ela. Assim, o pensamento de Engels adquiriu um caráter de atualidade que o aproximou do movimento social-democrata, para o qual teoria e prática andavam juntas no processo revolucionário.

Ao admitir a eficácia de soluções práticas, Engels abriu precedentes para outras interpretações teóricas de cunho mais crítico como as de Bernstein e Kautsky. De acordo com Gues e Skinner (1993) Bernstein, por exemplo, manteve um relacionamento próximo a

Engels, principalmente no período em que foi editor do órgão oficial do partido social-democrata, e foi influenciado por alguns de seus posicionamentos. No congresso de Erfurt (1891), o novo programa do partido foi redigido principalmente por Kautsky e Bernstein, seguindo os pressupostos teóricos e a estratégia política de Engels.

Além dos precedentes teóricos abertos por Engels, o contexto sócio-político também influenciou os rumos tomados pelo partido social-democrata alemão. De acordo com Negt (1982), ao fim do século XIX, o partido era formado em sua grande maioria pelos denominados “pequeno-burgueses”, em detrimento de uma minoria operária, fruto das articulações que foi obrigado a fazer em decorrência das leis antissocialistas. Isso favoreceu a adesão do partido ao reformismo e às tendências burocráticas.

A social-democracia alemã passou a ser considerada o berço do reformismo. Segundo Paim (2001), este foi um movimento destinado a criticar alguns aspectos do marxismo sob os pontos de vista teórico e prático, e teve como principais teóricos Bernstein e Kautsky. Bernstein questionou o socialismo enquanto ciência, ao considerá-lo uma aspiração moral, enquanto Kautsky propôs uma revisão do marxismo baseado na experiência da agricultura europeia. Ambos defendiam a extensão e utilização do sufrágio como meio para a gradual ascensão política do proletariado, através da atuação direta da classe no parlamento.

A social-democracia viu no sistema político uma possibilidade de limitar os capitalistas, tanto no que diz respeito a alocação do produto (direcionando o investimento) como no que diz respeito à regulamentação da organização do trabalho (orientando as atividades produtivas). Segundo Przeworski (1988), a democracia política dava ao trabalhador a possibilidade de reivindicar bens e serviços de acordo com seus interesses. Sem garantias no campo institucional, o trabalhador poderia lutar por garantias no campo político, sob a condição de cidadão. Além disso, tornava-se necessário ao partido social-democrata oferecer benefícios imediatos ao trabalhador para se sustentar politicamente, pois só a propaganda não seria capaz de convencer o proletariado. A participação era necessária para identificar os trabalhadores com seus pares, dando-lhes o status de classe organizada, para, assim, garantir o sucesso nas eleições.

Para Przeworski (1988), entretanto, havia um importante dilema envolvido no modo de fazer política da social-democracia: “A questão recorrente é saber se o envolvimento no processo eleitoral pode resultar em socialismo ou deve fortalecer o existente, isto é, a ordem social capitalista” (PRZEWSKI, 1988 p. 47). Aparentemente, participação e objetivo final – revolução – estavam em oposição. O autor cita algumas características da democracia capitalista que ajudam a entender a desconfiança dos revolucionários nas táticas participativas

da social-democracia. A primeira delas seria a individualização de interesses. Na democracia capitalista o cidadão aparece com maior proeminência que a classe, levando a uma atomização da luta, e a um distanciamento entre o interesse particular de um sindicato e o interesse geral do partido. A segunda seria o próprio sistema representativo. Com a representação, as classes não lutam diretamente por seus interesses, mas delegam o poder, culminando no distanciamento entre a experiência diária e a defesa de interesses; em suma, uma desmobilização das massas. A terceira característica seria uma propensão ao "aburguesamento" do movimento socialista em que a organização do movimento leva ao envolvimento em atividades econômicas, transformando militantes em burocratas.

A tensão, segundo Przeworski, estava em apropriar-se dos direitos políticos-constitucionais, ou trabalhar apenas com métodos extraparlamentares. Ou seja: o partido deveria esforçar-se para ganhar as eleições, trabalhando de acordo com a constituição, ou permanecer trabalhando via sindicatos? Para ingressar de fato na participação política, o partido deveria se submeter às regras parlamentares, o que poderia ameaçar os objetivos de revolução. Aos poucos, porém, a democracia representativa deixou de ser uma tática e passou a ser a base do socialismo. Ao passo que significou o trampolim para a burguesia, a democracia poderia também significar o trampolim para o socialismo: "(...) aqueles que conduziram os partidos socialistas para as batalhas eleitorais acreditavam que as classes dominantes podiam ser 'batidas em seu próprio terreno' (...) A revolução seria feita nas urnas" (PRZEWORSKI, 1988, p. 51).

A social-democracia constatou que, se Para Marx e Engels o capitalismo necessariamente tendia à transformação dos pequenos e médios capitalistas em trabalhadores assalariados, ele tendia então ao inevitável crescimento da classe operária. Portanto, uma vitória nas eleições era iminente, de modo que a própria democracia poderia levar à limitação do capitalismo. Mas Przeworski (1988) observa que apesar de os votos nos partidos socialistas ao redor da Europa terem crescido expressivamente no início dos anos 1900, a previsão de vitória eleitoral pela maioria do proletariado nunca aconteceu efetivamente. As antigas classes médias não se tornaram proletariado, contrariando a perspectiva marxista. Além disso, a proporção da população adulta exercendo atividades fora do lar diminuiu no decorrer do desenvolvimento capitalista, sendo que os excluídos das atividades remuneradas não se tornaram proletariado de reserva. Algumas regulações como educação compulsória, aposentadoria compulsória e impedimentos à participação econômica de mulheres também colaboraram para a redução do proletariado. Tal contexto culminou num quadro geral em que, de 1890 a 1980, o proletariado continuou a ser a minoria do eleitorado.

Na busca por vitórias eleitorais, a social-democracia precisou abrir mão de competir com uma base classista homogênea, e optou por uma base heterogênea, para ter chances reais de chegar ao poder. Na visão de Przeworski, render-se a uma base heterogênea não necessariamente significaria um rompimento com o socialismo. Segundo o autor, o próprio Engels já observara a necessidade de conquistar a camada média da sociedade, a baixa burguesia e o pequeno camponês. Baseado nisso, o partido adotou em 1915 uma estratégia de busca pelo apoio de pequenos burgueses. Mesmo assim, os partidos socialistas não conseguiram contar com os votos de todos que pretendiam representar, nem mesmo com o voto de todos os proletários. Segundo Przeworski, o fracasso eleitoral da social-democracia se deu pois, ao identificar os eleitores como massa ou simplesmente cidadãos, o partido desconectou a classe operária da identificação com a figura do trabalhador. O autor considera que isso enfraqueceu a proeminência da classe sobre o interesse dos indivíduos. Podemos dizer que o reformismo trouxe à tona uma tensão entre a busca pelo bem comum e a busca pelo interesse de classe.

A tendência à busca pelo apoio das massas (desenfaturação do conflito de classe), não foi contínuo e unidirecional. Ao longo da primeira metade dos anos 1900 vários partidos se viram num "vai e vem" em relação a concentrar seus esforços entre trabalhadores e povo. A vitória nas eleições visava à abolição de classes, à transformação da organização econômica e à progressiva substituição da propriedade capitalista pela propriedade social. Porém, esta última não poderia ser concretizada de maneira imediata. Para tal, era necessária uma prévia socialização dos meios de produção, cujo *modus operandi* não estava definido. Na visão dos social-democratas, as reformas imediatas não só promoviam a propagação do partido, como também significavam o melhor método para uma transição progressista.

1.4. Os pressupostos teóricos da social-democracia

Para entender o programa seguido pela social-democracia alemã, que culminou em todas essas estratégias reformistas desde o fim do século XIX e ao longo do XX, torna-se necessário um resgate dos pressupostos teóricos de seus principais formuladores. O programa de Erfurt, de 1891, foi elaborado principalmente por Kautsky e Bernstein. Eles publicaram obras importantes que norteiam o entendimento sobre a base do pensamento social-democrata e explicam as principais questões em torno das controvérsias presentes no marxismo da Segunda Internacional.

1.4.1. Bernstein e o socialismo evolucionário

Em 1899 Bernstein publica *The preconditions of Socialism*, livro que pretendia interpretar e também refutar partes da teoria marxista que o autor considerava problemáticas, visando adaptá-las ao pensamento reformista. A polêmica em torno dessas questões fundava-se na empiria. Bernstein observou que alguns fatos não ocorreram de acordo com o manifesto, como por exemplo, o crescimento do número de proprietários – e não o contrário –, o aumento da riqueza social acompanhado pelo aumento do número de capitalistas, ou ainda a insistente permanência da classe média.

O livro foi resultado de escritos anteriores do autor, que já o haviam colocado numa situação de “causador de polêmicas” no partido social-democrata alemão, do qual fazia parte desde os vinte e dois anos. Alemão, nascido em Berlim, Bernstein (1850-1932) tornou-se um teórico marxista conceituado por ter sido editor do jornal do partido. A partir dos anos 1890 passou a sistematizar seu pensamento, afastando-se do ideal revolucionário. Ele tinha dúvidas sobre a teoria marxista, principalmente no que diz respeito à perspectiva de que a economia capitalista inevitavelmente afundaria como fruto de suas próprias contradições internas. Isso decorria, em parte, do próprio período histórico em questão, no qual o capitalismo parecia ir de vento em popa.

(...) em meados da década de 1890, as contradições internas do capitalismo eram não muito evidentes. Certamente, a crise terminal prevista por Marx e Engels não havia ocorrido e, até onde Bernstein podia ver, não ocorreria. Era provável que o capitalismo tinha uma tendência embutida a sofrer deslocamentos periódicos. No entanto, o desenvolvimento de um sofisticado sistema de crédito, a emergência das relações de confiança, cartéis, meios de transporte e comunicação, todos permitiram ao capitalismo eliminar, ou pelo menos controlar, as crises comerciais que haviam sido tão marcadas como uma característica da economia na primeira parte do século. (...) De fato, o capitalismo parecia estar em boa saúde, rude, e era provável que permanecesse assim para um futuro próximo. (GUES & SKINNER, 1993, p. XIX/XX, tradução minha).

Por acreditar que o capitalismo não ruiria conforme prometido por Marx, Bernstein introduziu pontos de revisão à teoria, dentre os quais podemos citar: a economia moderna não poderia ser administrada pelo Estado ou pela sociedade; o Estado poderia regular as empresas, mas não possuí-las; a assistência social não poderia ser estendida ao ponto em que o indivíduo ficaria completamente aliviado de qualquer responsabilidade pessoal por seu próprio bem-estar; etc.

Bernstein (1993) observou que *The preconditions of socialism* não tinha a intenção de romper com o socialismo marxista, mas identificar os pontos da teoria que necessitavam de

revisão. Esses pontos, segundo o autor, compunham o que ele chamou de parte pura da teoria, ou seja, a teoria universalmente válida, seus princípios gerais e constantes, que eram: materialismo histórico, luta de classes, e teoria do valor.

1.4.2. Materialismo histórico

Em Marx, o materialismo histórico significa que o grau de necessidade da história é o que move a matéria. O modo de produção condiciona a vida social, política e intelectual, de modo que a existência social determina a consciência interior do homem. Daí, para Marx, os inevitáveis conflitos entre as forças produtivas e as relações de produção, fadados a acontecer de tempos em tempos, gerando as revoluções sociais. Para Bernstein (1993), a teoria marxista é tão enfática quanto ao determinismo da base material, que os homens quase aparecem apenas como agentes das forças históricas, sem que possuam qualquer poder de interferência sobre seu trabalho. Assim, a consciência e a vontade humanas estariam fatalmente subordinadas ao movimento material. Bernstein reconhece, entretanto, que aos poucos, a teoria marxista foi se tornando mais "maleável" em sua concepção quanto ao determinismo exclusivo das forças de produção, e passou a incorporar outros fatores de influência no curso dos conflitos históricos. Grande parte dessa mudança foi devida ao próprio Engels, que em 1895 publicou trabalhos considerando outras variáveis como formas jurídicas, teorias políticas, jurídicas e filosóficas, ideias religiosas ou dogmas. Ainda assim, para Bernstein, essas variáveis aparecem apenas como resultantes de modificações na base material. Ou seja, mesmo nos escritos posteriores de Engels, em última instância, o desenvolvimento econômico ainda aparece como o principal fator determinístico do desenvolvimento social, embora também admita poder ser influenciado por fatores ideológicos.

Na visão de Bernstein, apesar de não rejeitar a influência das forças políticas e ideológicas, o materialismo histórico rejeita a possibilidade de que elas sejam autônomas, considerando que as forças materiais - as relações de produção e o desenvolvimento de classes - exercem maior influência que a ideologia no desenvolvimento da vida social. Bernstein admitia que as causas econômicas facilitavam a recepção a certas ideias, mas com a ressalva de que o surgimento e desenvolvimento dessas ideias poderia ser dar de maneiras diversas, de acordo com influências diversas. A aceitação da influência de ideologias para além das causas puramente econômicas contrapunha-se ao caráter dogmático da teoria marxista, no que tange ao materialismo histórico.

Para Bernstein a sociedade moderna compreendia melhor as leis do desenvolvimento econômico, e, portanto, desenvolveu a capacidade de direcionar o crescimento econômico. Assim, ele enxergava uma tendência ao desaparecimento do poder elementar das forças econômicas, considerando que os fatores ideológicos ganhavam cada vez mais espaço em relação a elas. Na visão de Bernstein, apesar de ser sempre um fator decisivo, a economia não é por si só determinante dos cursos históricos, incluindo outras variáveis.

1.4.3. A luta de classes e o desenvolvimento do capital

A luta de classes entre burguesia e proletariado expressa o antagonismo nas relações de produção, ou seja, a contradição entre o caráter privado do modo de apropriação do trabalho, e o caráter social do modo de produção. Enquanto os meios de produção estão concentrados nas mãos de poucos capitalistas, o processo produtivo socializa-se de maneira organizada e sistemática entre vários trabalhadores. Para Marx, o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo – em que o capitalista busca sempre aumentar o mais-valor através da produtividade – redundava em seu colapso, à medida que promove a centralização cada vez maior da classe trabalhadora e, concomitantemente, a redução contínua do grupo seleto de capitalistas capazes de monopolizar os meios de produção. Essa situação cria um contexto favorável à revolta da classe trabalhadora, que, através da organização sob a forma de partido político, se torna capaz de expropriar seus exploradores.

Entretanto, para Bernstein, também essa parte da teoria deveria ser submetida a um processo de desenvolvimento. Ele observa que a teoria socialista fora elaborada entre 1844 e 1847, em meio a um contexto de euforia revolucionária na Europa, quando a burguesia lutava contra o absolutismo. Para Bernstein, Marx considerava que a revolução burguesa era o prelúdio da revolução do proletariado, ideia à qual se opôs, por julgar superestimada e especulativa. Ele considerava problemático que as expectativas marxistas estivessem fundamentadas na dialética hegeliana, pois, ao pensar o objeto de estudo em um campo de conceitos derivados, longe do plano real, a complexidade do tema em questão poderia tornar impossível uma análise completa e acertada, sob o risco de realizar deduções improváveis de suas potenciais transformações. Segundo Bernstein, tal concepção distanciava a revolução do campo prático, ao rejeitar ações que pudessem ter resultado efetivo no presente. A contradição estava em que, mesmo sendo dogmática em relação ao materialismo histórico, a teoria marxista era negligente em relação à expectativa futura de revolução da classe, pois

desconsiderava aspectos práticos, baseando-se em “uma crença verdadeiramente milagrosa no poder criativo da força” (BERNSTEIN, 1993, p. 35, tradução minha).

Para Bernstein, o prefácio de *The Class Struggles*⁷, escrito por Engels já no fim da vida, reconheceu o equívoco que ele e Marx haviam cometido ao estimar o tempo que o desenvolvimento social e político levariam. Porém, as novas ponderações apresentadas não levaram em conta todas as limitações teóricas. Essas limitações do julgamento de Marx e Engels sobre o andamento das coisas – a que Bernstein chamou de auto-enganos – revela a inexactidão de sua teoria, apesar da intenção de mostrar uma abordagem realista.

Bernstein julga que a teoria marxista, ao assumir radicalmente um caráter hegeliano, assumiu também o caráter revolucionário do movimento blanquista⁸. Ele considerava o Manifesto dos Iguais o produto mais radical da Revolução Francesa, cujo programa de derrubada da burguesia previa a expropriação pela violência e luta armada. Segundo Bernstein, a circular da liga comunista de março de 1850 foi a mais enfática no caráter revolucionário do socialismo, prevendo que este deveria utilizar-se dos modos mais reacionários para a expropriação. Bernstein lembra que a circular fora escrita no momento de exílio, e devia-se a isso o seu caráter eminentemente 'eufórico'. Mesmo assim, não a considera justificável, resumindo-a como um defeito intelectual. Para Bernstein, uma revolução radical no século XIX tal qual a de 1793, arruinaria ambas as classes, pois, diferente do século XVIII, agora os proletários dependiam da circulação de mercadorias tanto quanto os capitalistas.

Bernstein defendia uma intervenção socialista do tipo reformista. Sua intenção era alertar sobre as consequências catastróficas de uma revolução à mão armada. Ele considerava que as revoluções modernas tinham a tendência de serem o mais radicais possíveis desde o início. Em sua visão, na sociedade moderna, a perspicácia triunfava sobre a ideologia revolucionária. Foi categórico ao concluir que, em caso de sucesso partidário, apenas um governo social-democrata seria capaz de se sustentar; não havia mais espaço para um governo radical-absolutista. Ele via uma lacuna na teoria marxista em relação ao momento posterior à tomada do poder. Muito se discutia em como se apropriar dos meios de produção, mas não se examinavam as possíveis atuações de um Estado socialista no plano econômico, ou seja, como se daria essa apropriação na prática. Para Bernstein, as proposições marxistas a respeito

⁷ Kautsky, 1899.

⁸ O movimento blanquista foi baseado no Manifesto dos Iguais, fruto de um movimento igualitário ocorrido durante a Revolução Francesa, liderado por Graco Babeuf em 1796.

de uma iminente revolução proletária poderiam trabalhar contra o objetivo socialista a partir do momento em que o ardor pela revolução passasse a ser insuficiente para alcançá-la.

1.4.4. Sobre a teoria do valor de Marx

Sobre a teoria do valor, Bernstein também sugeriu algumas revisões. Ele observou que o processo de determinação do valor, segundo Marx, era problemático, pois, ao considerar mercadorias individuais, Marx tornou o valor uma construção abstrata baseando-o em uma mera hipótese. Bernstein observou que, à sua época, o valor do trabalho já não determinava mais diretamente o movimento dos preços, devido à ascensão da taxa de lucro. Para ele, o valor do excedente só poderia ser efetivamente mensurado considerando a produção total da sociedade, e a relação entre oferta e demanda de mercado. Mesmo assim, considerava o cálculo marxista válido, mas apenas para fins de demonstração, levando em conta seus limites. Além do que, pelo conhecimento teórico, Bernstein reconhecia ser possível concluir que oferta e demanda tendiam a se igualar.

Bernstein argumentou que, diferente do que Marx concluiu, o mais valor não estava relacionado apenas com o momento da produção. Para ele, a depreciação das mercadorias não tinha a ver com o valor social do trabalho, mas com a superprodução; portanto, o excedente aumentava não devido ao mais-valor, mas devido à superprodução. Se para Marx o mais valor ocorria apenas na esfera da produção (na esfera dos salários), para Bernstein outros elementos subsidiários da produção também o influenciavam, como funções mercantis, banqueiros, e a própria divisão do trabalho em si. De modo que, para Bernstein, ao ser utilizada como parâmetro para mensurar a exploração do trabalhador pelo capitalista, a teoria do valor de Marx fracassa, pois não se pode associar diretamente a taxa de exploração à taxa de mais valor.

1.4.5. Ponderações gerais e refutações à teoria marxista

Para Bernstein a teoria marxista era correta, mas incompleta. Marx reconheceu a tendência dos empreendimentos à concentração, gerando concentração da riqueza e consequente diminuição dos capitalistas frente ao aumento dos trabalhadores. Porém, a teoria não considerou as sociedades anônimas como um importante contrapeso. Segundo Bernstein, a abertura de capital permitiu a divisão do capital já concentrado, tornando desnecessária a concentração de empresas pelos capitalistas. Ele demonstrou que a crescente quantidade de

acionistas, mesmo que pequenos, se opunha à ideia de centralização da riqueza. Essa distribuição refletia-se nas estatísticas de renda na Alemanha: no período compreendido entre 1893 e 1894 houve o aumento do número de pessoas com renda acima de 3000 marcos. Esse aumento na renda ainda conseguiu ser proporcionalmente maior que o aumento da população.

Bernstein demonstrou ainda que a mesma tendência ocorreu em outros países - cita França e Prússia - no mesmo período (entre 1850 e 1895). Ou seja, embora a população tivesse crescido, a população mais bem situada economicamente aumentara ainda mais. Reconheceu, porém, que o fato não extinguiu a permanência de uma distribuição injusta da riqueza, e de que a maioria das famílias ainda vivia na pobreza em decorrência disso.

O crescimento do número de capitalistas, acompanhado do crescimento da riqueza social não corroborava a expectativa de crescimento da concentração de renda na mão de um número cada vez menor de proprietários. Bernstein observou também que a diferenciação social se complexificara, não só em relação à renda, mas também em relação ao trabalho, ao contrário da simplificação esperada.

Para Bernstein, o aumento da produção acompanhado por sua absorção no mercado só poderia significar ou o aumento da prosperidade do proletariado, ou um crescimento da classe média. Se a economia capitalista funcionava com produção em escala, e os burgueses não conseguiam consumir seu próprio produto, nem ao menos os proletários, era necessária uma classe média capaz de consumi-la. De forma que o objetivo do capitalista não era abolir a classe média, pelo contrário, alimentá-la, permitindo que a própria classe trabalhadora fosse capaz de absorver o excedente⁹.

Bernstein não ignorou a concentração de empresas, mas insistiu em demonstrar que ela não foi acompanhada de uma concentração da riqueza. Para Bernstein, a propriedade deveria ser considerada fosse ela fixa ou móvel, e, portanto, os acionistas também deveriam ser considerados capitalistas. As ações, para Bernstein, significavam a forma perfeita – ou a forma dinâmica – do capital, pois permitiam a participação no excedente da produção total sem a necessidade de envolvimento com a atividade comercial.

Bernstein observou ainda que a tendência à concentração de trabalhadores em empresas cada vez maiores não se concretizou. A maioria dos empregados na Alemanha estava alocada em pequenas empresas em 1895 (4,75 milhões contra 3 milhões nas grandes empresas e 2,5 nas médias). Na França e Na Áustria em 1894 a maior parte da população permanecia na

⁹ Para Bernstein o mercado externo não justificava a absorção da superprodução.

agricultura, e as grandes empresas configuravam "apenas um fenômeno parcial na economia nacional." (BERNSTEIN, 1993, p. 68, tradução minha). Mesmo os Estados Unidos, considerado o país de capitalismo mais desenvolvido e maior média geral de trabalhadores por fábrica, quando analisado minuciosamente, apresentou grande número de pequenos empreendimentos, com média de cinco trabalhadores ou menos por empreendimento.

Para Bernstein uma empresa poderia apresentar diferentes resultados de acordo com o ramo em que se encontrava, o que permitia a possibilidade de sobrevivência de empresas menores, mesmo em face das grandes indústrias. Havia ramos da indústria que eram mais adequados a pequenas e médias empresas, como por exemplo, couro, madeira e metal. Havia também certos negócios que combinavam produção com prestação de serviços, disponibilizando produtos diretamente ao consumidor, como padarias, ferrarias, alfaiatarias, e sapatarias. E havia ainda as empresas produtores de materiais auxiliares da grande indústria, os bens semimanufaturados.

De acordo com a análise de Bernstein, tudo isso demonstrava que as grandes empresas não estavam engolindo as menores, como era esperado. O crescimento de empresas grandes e pequenas era concomitante. A mesma tendência foi observada no comércio. As pequenas lojas conseguiram se tornar competitivas pelas vantagens das conexões locais.

Para Bernstein, os sinais do colapso capitalista não estavam se concretizando. A grande questão era saber se essas empresas intermediárias tinham a solidez necessária para sobreviver às crises econômicas. Segundo Bernstein, os fatores que, para Marx, determinavam os ciclos das crises na sociedade capitalista moderna, poderiam ser amenizados por novas variáveis como a expansão geográfica do mercado mundial, a redução no tempo necessário para o transporte e a transmissão de notícias, o aumento da riqueza dos Estados industriais europeus, a elasticidade do sistema de crédito moderno e a ascensão dos cartéis industriais. Esse conjunto de novos fatores tornavam improváveis as crises gerais do comércio como vivenciado em tempos anteriores.

Para Bernstein, o papel do crédito era essencial, pois tinha a capacidade de nivelar periodicamente as disparidades entre produção e troca. Como na questão da renda, não se podia provar que o crescimento do crédito estava sendo acompanhado pela concentração da riqueza. Segundo Bernstein, o risco de superprodução em uma escala geral da economia tendia a diminuir, pois o maior conhecimento sobre os ramos mais tradicionais da indústria, sobre as condições e movimentos do mercado, diminuiria a especulação. Uma empresa ou outra que tivessem uma crise de superprodução, não afetaria o todo a ponto de paralisar o

sistema de crédito, pois não seria efetivamente determinante para o sucesso geral da economia. Logo, quanto maior a economia, menor o risco de uma crise generalizada¹⁰.

Outro fator essencial para a manutenção do capitalismo na sociedade moderna, segundo Bernstein, eram as associações de fabricantes. Essas associações eram capazes de diminuir custos desnecessários, eliminar concorrências e organizar melhor a produção. Assim, apesar de dividirem os lucros, elas tendiam a ser tornar universais, pois conseguiam aumentar os lucros, mantendo fixos o lucro e a base tecnológica das outras empresas.

Outra argumentação de Bernstein acerca da capacidade do capitalismo de se reinventar tinha a ver com os cartéis. Para Bernstein, por terem menos riscos que uma empresa individual, os cartéis poderiam limitar a produção, ao menos temporariamente, enquanto o mercado apresentasse uma oferta demasiada. Além disso, os cartéis eram capazes de se defender contra a concorrência do exterior.

Em suma, para Bernstein, as crises das indústrias individuais não necessariamente levariam a crises gerais, conforme teorizado por Marx. O principal desencadeador das crises individuais era a necessidade de renovação acelerada do capital fixo e isso não ocorria simultaneamente em todas as indústrias. Bernstein considerava não ser possível definir com precisão as relações entre os diversos acontecimentos e as crises gerais na economia, visto que vários fatores poderiam levar a crises, mas não necessariamente a um colapso iminente.

Bernstein também se dedicou a combater a forma revolucionária de tomada do poder pelo proletariado. Ele considerava que Marx e Engels foram tendenciosos ao uso da força por muito tempo, na defesa de uma ditadura do proletariado, baseados na revolução francesa. O principal problema, para Bernstein, estava em que o proletariado não era um grupo homogêneo. Diferentemente do espírito de solidariedade que conduziu a revolução francesa, a classe proletária possuía interesses diversos entre si. Chegando ao poder, seria difícil manter a coesão da classe.

Bernstein utilizou dados eleitorais para demonstrar que mesmo entre os trabalhadores industriais, tradicionalmente considerados o futuro promissor da revolução socialista, o engajamento na militância política não era tão forte quanto se esperava. O número de trabalhadores situados na zona da indiferença à social-democracia era maior que o número a favor dela. Mesmo que essas proposições não demonstrassem puramente a realidade – já que excluíam outras variáveis da análise – davam uma dimensão quantitativa de elementos

¹⁰ A previsão marxista era de que a expansão do crédito levaria ao aumento da especulação.

importantes. Ao depender do número de trabalhadores efetivamente comprometidos com a luta, podia-se concluir que a revolução não estava próxima.

Para Bernstein, o radicalismo seria ineficaz, pois gerenciamento coletivo tornaria-se inviável em uma sociedade onde toda a produção estivesse institucionalmente concentrada. Seria necessário, antes de expropriá-la de uma vez, uma prévia transformação organizacional. Aí entrariam as cooperativas de trabalhadores. Na visão de Bernstein, elas eram um bom instrumento de influência da classe trabalhadora sobre a riqueza social sem precisar usar a força, já que conseguiam diminuir os lucros capitalistas. Além disso, elas eram o que se tinha de mais próximo da revolução, pois já eram uma realidade. A condição fundamental para o sucesso das cooperativas, conforme apoiadas por Bernstein, estava na organização sob a forma de gestão coletiva. Somente assim elas seriam capazes de neutralizar a exploração e ajudar a elevar os recursos necessários à libertação dos trabalhadores.

A predileção de Bernstein pelas cooperativas em detrimento dos sindicatos está relacionada à defesa da democracia, devido ao tipo de gestão. As cooperativas possuíam um melhor potencial à gestão coletiva e democrática, enquanto os sindicatos tendiam a se tornar monopólios de produtores. Para Bernstein, qualquer corporação monopolista era antidemocrática. De modo que os sindicatos eram positivos apenas no papel de termômetro da democracia, por serem o palco da luta por salários.

Segundo Bernstein, para a sociedade moderna, a democracia significava a garantia da liberdade individual e dos direitos universais, impedindo o domínio de uma classe sobre a outra. Dessa forma, a democracia tornara-se a única opção possível de governo, por promover a igualdade mantendo o direito à individualidade: "a democracia é um meio e um fim, uma arma na luta pelo socialismo, e é a forma pela qual o socialismo será realizado." (BERNSTEIN, 1993, p. 142, tradução minha). Bernstein demonstrou como avanços na democracia tendem ao socialismo, com exemplos positivos da sociedade moderna: maior investimento do Estado na educação, maior abrangência do sufrágio, política tributária mais justa, legislação menos favorável à concentração de propriedades, etc.

Para Bernstein, mesmo que a princípio o sufrágio universal pudesse apresentar resultados desfavoráveis, devido a uma suposta incapacidade de escolha da maioria, ao longo do tempo, com a crescente conscientização, os trabalhadores tornariam-se plenamente capazes de mudar os rumos da política. De forma que considerava inconcebível ainda aludir ao termo "ditadura do proletariado", pois isso conduziria a um retrocesso. Uma ditadura do proletariado implicaria tão somente na alteração do status social do proletariado, perpetuando a condição de divisão de classes. Em vez de transformar a sociedade em uma sociedade proletária, a

democracia pretendia universalizar os direitos, a fim de alcançar uma sociedade igualitária. O posicionamento de Bernstein volta o foco para o bem comum, em detrimento do interesse de classe enaltecido na teoria marxista, admitindo, inclusive, coalizações entre classes para que os interesses comuns pudessem se sobrepor aos interesses dos exploradores. Nesse sentido, várias das camadas populares estavam de acordo em relação aos interesses coletivos, e não apenas os trabalhadores.

A constituição democrática de 1793 não significava, para Bernstein, uma contradição ou impecílio aos objetivos socialistas. O sistema democrático já existente poderia ser aproveitado pelo socialismo. O princípio de independência dos diversos grupos da sociedade introduzido pela revolução francesa, atrelado ao aumento das responsabilidades dos governos locais e da liberdade municipal – e a consequente emancipação social – corroboravam essa ideia. A combinação entre maior autonomia política local e desenvolvimento de instituições liberais modernas poderia aprimorar a democracia e tornar mais próximo o socialismo.

Logo, para Bernstein, a democracia era uma pré-condição do socialismo. Isso levava à necessidade de que os direitos políticos e a educação tivessem proeminência em todos os programas de ação socialista. Apenas através dos direitos políticos e da educação seria possível transformar um trabalhador ocasionalmente rebelde em um socialista de fato; em outras palavras, um revolucionário abrupto em um cidadão plenamente consciente de sua luta.

Para Bernstein, o objetivo final do socialismo era compatível com a utilização de meios políticos. A social-democracia deveria agir, e não apenas ficar esperando uma catástrofe. Se o socialismo tradicional considerava o trabalhador como um “coitado” cujo salário era suficiente apenas para a subsistência, para Bernstein, na contemporaneidade isso já não expressava mais a realidade. A transformação social baseada no compromisso seria mais eficiente ao objetivo socialista do que a revolução violenta, embora fosse mais custosa e demorada. A derrubada de um governo não necessariamente proporcionaria uma mudança nos costumes enraizados na sociedade, o que seria alcançado de maneira duradoura pelo desenvolvimento do processo democrático.

1.4.6. Kautsky: uma visão alternativa sobre a ditadura do proletariado

Como trabalhado por Bernstein, o desenvolvimento de instituições democráticas significou uma alternativa à revolução, pela possibilidade de uma transformação social pautada na disputa eleitoral e na participação parlamentar. Esse caminho incluía um processo gradual de conquistas sócio-políticas da classe trabalhadora, que através da melhoria de vida,

seria cada vez mais impulsionada a avançar na luta em direção à igualdade. Kautsky é um ator chave nessa discussão, pois contribui de maneira significativa para a interpretação da teoria socialista e o apontamento de alternativas ao dualismo aparentemente engessado entre revolução e reformismo. Em 1919 Kautsky escreve *The Dictatorship of the Proletariat* em que detalha os pontos mais relevantes das diversas faces do socialismo, e como elas se estabelecem a partir dos possíveis contextos de ditadura ou democracia.

Para Kautsky (1919), democracia e ditadura eram duas maneiras de libertar o proletariado. A primeira expressara-se na comuna de Paris, e a segunda no Império Russo. O autor defendia que o socialismo, ou seja, a socialização dos meios de produção, não era um fim em si mesmo, mas o meio para alcançar a abolição da exploração entre classes. Tanto socialismo como democracia eram meios e andavam juntos. Havia uma possibilidade de obter a produção social sem a democracia, porém, a abolição da exploração de classes não seria possível sem ela.

Para Kautsky, o socialismo moderno unia o socialismo à democracia, de modo que a organização social da produção deveria ser fundada na organização democrática. Isso se dava porque na modernidade os homens passam a ser iguais, não havendo mais diferenciação entre governantes e governados. Quanto mais o povo valorizasse seus direitos políticos, mais provável seria chegar ao poder. Esse era um ponto pacífico entre ele e Bernstein, cujo pensamento era de que a democracia, tendo sido o trampolim para a burguesia, poderia o ser também para o proletariado. Para ambos, era necessário ao proletariado usar o gatilho que o subjugara a seu favor.

Para Kautsky, os pressupostos para o proletariado alcançar o poder democraticamente eram a força numérica e a força política-organizacional. Ele considerava que Marx admitia a possibilidade de alcançar o poder pacificamente, porém de acordo com condições pré-existentes em cada país. Países com tradições democráticas mais longas estavam mais propensos ao processo de transição ao socialismo pelas vias pacíficas. Para Kautsky, a grande questão que pairava sobre a social-democracia não era a necessidade de estabelecer o socialismo moderno, mas sim a dificuldade em definir a maneira pela qual se poderia chegar a ele. O socialismo deixara de ser uma expectativa e passara a ser um assunto prático, que demandava um esforço real para ser implementado. Essa vontade pela socialização da produção era motivada pela própria indústria de grande escala.

Kautsky concordava plenamente com Marx ao admitir que o processo de realização do socialismo passava necessariamente pela indústria de larga escala, diferente de Bernstein, que via nessa afirmação um ponto passível de revisão. O desenvolvimento econômico, segundo

Kautsky, era o gatilho propulsor do socialismo. Mas para Kautsky não bastava a expectativa pelo socialismo. Era necessário empregar as condições materiais com vistas a promover o amadurecimento da classe. Esse amadurecimento não deveria ser atribuído a um tipo ideal de trabalhador, como se apenas o trabalhador mais esclarecido fosse capaz de lutar contra o sistema¹¹. Para Kautsky, um bom modelo a ser seguido era o movimento operário iniciado na Inglaterra, proposto por Marx e Engels – um movimento de massas que lutou contra o empobrecimento, reivindicando direitos democráticos e melhorias nas condições de trabalho. Na visão de Kautsky, o que definira o movimento operário inglês não fora o empobrecimento, mas sim o potencial de uma contra tendência por parte do proletariado; a possibilidade de oposição e tomada do poder. Logo, segundo Kautsky, o movimento revolucionário marxista era democrático, por ser um movimento de massas. Mesmo que tal afirmação pudesse ser aparentemente contraditória ao termo “ditadura do proletariado”, utilizado por Marx, Kautsky se propôs a demonstrar a coerência entre os dois.

Segundo Kautsky, o socialismo moderno levava ao autogoverno e à independência das massas. Ao mesmo tempo em que o crescimento da indústria prometia a ascensão do socialismo, trazia, por outro lado, desafios para pensar a organização social da produção por parte do Estado de maneira prática: como socializar os meios de produção? O proletariado seria capaz de transferir a democracia do campo político para o econômico? A força do proletariado deveria ser medida em termos relativos, ou seja, considerando a força de seus oponentes. À semelhança de Marx, Kautsky tinha como certo ser apenas uma questão de tempo para que o proletariado alcançasse o nível de desenvolvimento necessário à transição socialista.

Para Kautsky, um governo absoluto não condizia com o sistema capitalista de produção, pois este dependia da segurança e da legalidade das relações sociais. Para o capitalismo, era necessário que o poder de legislar passasse da burocracia absoluta para o parlamento. No Estado moderno, de maneira geral, as classes lutavam para superar o poder absoluto, a não ser aqueles que de alguma forma participavam dele. As classes que tentavam

¹¹ Sobre o tipo ideal de trabalhador, Kautsky está fazendo referência à visão de Blanqui e Weitling. Ao comparar a sociedade de pequenos produtores e a sociedade capitalista, esses autores identificaram as classes existentes em cada uma delas: na primeira, produtores, aprendizes e vagabundos, e na segunda, proprietários e trabalhadores. Eles constataram que na sociedade capitalista, a classe trabalhadora tornara-se tão alienada, imersa em trabalho e empobrecida, que se esperava dela uma atitude tão parasitária ou mais que a dos vagabundos do sistema anterior. Porém, uma parte dela, mais esclarecida, teria força para lutar contra o empobrecimento. Para Kautsky, o equívoco estava em basear a expectativa da revolução em algo que ele chamou de um “homem certo” (KAUTSKY, 1919).

superá-lo, porém, eram a maioria, enquanto as classes exploradoras estavam sempre em desvantagem numérica. O que o levou a inferir que “No longo prazo, nenhum Estado moderno pode suportar a pressão dessas classes, e qualquer coisa que não seja o sufrágio geral em nossa sociedade hoje seria um absurdo.” (KAUTSKY, 1919, p. 23, tradução minha).

Kautsky considerava que o crescimento numérico do proletariado deveria necessariamente vir acompanhado pela busca por uma maior igualdade social entre todos. O que significava dizer uma busca pela universalização dos direitos, em que os interesses gerais – bem comum – coincidiriam com os interesses de classe do proletariado. Para Kautsky, um critério de amadurecimento da classe seria o abandono da luta por interesses econômicos próprios e o acolhimento da luta por interesses sociais totalitários, o que chama de superação do sindicalismo.

Entretanto, juntamente com universalização de direitos surgia o dilema social das minorias, que demandavam a proteção do Estado ao mesmo tempo em que demandavam liberdade para manifestar sua oposição. Para Kautsky, o sistema democrático não poderia garantir a permanência de um governo em longo prazo, pois a maioria seria passível de constante mudança. Se a força das classes era mutável, que dirá dos partidos, que eram os que efetivamente disputavam o poder.

Sobre essa questão, Kautsky reconhecia certa distância entre a realidade e a teoria marxista, para a qual, uma classe, um partido. Para Kautsky, a classe não governa, e sim a organização. Se a classe não estiver organizada politicamente, não possui qualquer expressão ou possibilidade efetiva de conquistar o poder. Tornava-se, então, improvável uma classe governar sozinha, fazendo-se necessário tecer alianças com partidos que possuíssem interesses em comum. Kautsky observou que as classes dominantes fazem concessões às classes dominadas para manterem-se no poder, por temerem as consequências da supressão. Logo, segundo Kautsky, a democracia fortalece as minorias. Ele lembra, inclusive, que “Toda nova doutrina, seja de natureza teórica ou tática, é representada em primeiro lugar por minorias.” (KAUTSKY, 1919, p. 27, tradução minha). Considera que o próprio movimento proletário Inglês fora democrático, porque mesmo iniciando com uma minoria, mostrou-se potencialmente capaz de alcançar o governo. Assim como o movimento, as novas ideias surgidas dentro dele também eram minoria, até que foram discutidas e passaram a ser aceitas.

Outra característica da democracia, segundo Kautsky, é a forma que ela dá à luta de classes. A democracia introduz o conhecimento prático das forças que estão em luta, ou seja, cada classe pode saber exatamente qual é a sua força relativa. No absolutismo isso não era possível; as classes lutavam sem o pleno conhecimento de sua força, e, portanto, com medo

de subestimar a força do oponente. Esse era, para ele, um ponto fundamental para o processo de transição socialista.

Em relação aos revolucionários, que argumentavam que a ação democrática do partido afastava-o do objetivo final, Kautsky foi categórico ao defender o contrário. A democracia, para ele, era não apenas útil, mas essencial, à medida que poderia servir como termômetro da força do proletariado. Como supracitado, a democracia era um meio e não um fim; ela ajudaria o proletariado a chegar ao poder e manter-se nele, dotando-o de condições para alcançar o verdadeiro objetivo final: abolir a exploração entre classes.

Segundo Kautsky, a revolução socialista, diferente da revolução burguesa, seria pacífica, justamente por se apoiar na democracia introduzida pela própria burguesia. Nutrir o interesse teórico ainda era mais produtivo para a classe trabalhadora do que ocupar-se de questões democráticas triviais do dia-a-dia. No entanto, Kautsky observa que sem a democracia não seria possível influenciar e organizar as massas, e, portanto, nada poderia ser feito. Era indispensável uma união ideal entre dedicação a grandes questões teóricas e atenção aos detalhes do fazer político que a democracia exigia. Observou ainda que, na democracia, não necessariamente a atenção aos detalhes sacrificaria as aspirações revolucionárias. Pelo contrário, poderia evitar um “retrabalho”, ou seja, revoluções fracassadas.

Sobre a ditadura do proletariado, Kautsky defende que há uma diferença essencial entre ditadura e despotismo, que se baseia no seguinte: a ditadura é passageira, e necessária de acordo com as circunstâncias momentâneas; o despotismo é permanente. A ditadura do proletariado seria a ditadura não de uma pessoa, mas de uma classe. Retomando a teoria marxista, sugere que, para Marx, a Comuna de Paris fora a máxima expressão da ditadura do proletariado, ainda que não tivesse suspenso a democracia, pois fora o governo da classe trabalhadora, fruto da luta de classes. De acordo com esse ponto de vista, Marx não deveria ser tomado como defensor da ditadura, mas sim da democracia, visto que a Comuna só se tornou possível pelo sufrágio universal.

Emerge na argumentação de Kautsky uma aparente contradição, que se explicaria pela diferenciação entre dois tipos de ditaduras. A “ditadura como condição”, seria aquela defendida por Marx, ou seja, o governo do proletariado enquanto classe. A “ditadura como forma de governo”, seria aquela que retira os direitos e a liberdade da oposição. Para Kautsky, restava saber se a ditadura como forma de governo era ou não necessária ao socialismo. Em outras palavras, buscava responder se a soberania do proletariado necessariamente deveria levar a uma forma de governo incompatível com a democracia.

Ele observa que, à medida que o proletariado se divide em vários partidos, passa a ser impossível uma ditadura do proletariado; nesse caso, a ditadura seria uma ditadura como forma de governo, que implicaria na ditadura de um único partido, ou de um partido e seus aliados. À exemplo da Comuna de Paris, Kautsky entende que um governo proletário que conquista o poder via democracia, não pode abrir mão dela, pois representa a sua força, sua autoridade moral. Caso contrário estaria cometendo suicídio. Por outro lado, se um partido proletário não conseguisse conquistar o poder pela maioria no sufrágio, e optasse pela ditadura, a experiência mostrava duas alternativas que não se mostraram consistentes no longo prazo. A primeira delas fora o Jesuitismo, que se baseava em uma suposta superioridade mental dos governantes em relação aos seus subordinados. Tal governo, segundo Kautsky, seria impossível nos Estados Europeus, onde “Sem a ajuda, ou em oposição aos intelectuais, a produção socialista não pode se instituir” (KAUTSKY, 1919, p. 39, tradução minha). A segunda fora o Bonapartismo, que se baseava em governar pela superioridade de uma organização central sobre as massas desorganizadas, e pela superioridade militar. Tal governo pressupõe uma ditadura minoritária, que é contra o socialismo: o socialismo se fia na organização das massas, enquanto uma ditadura minoritária está sempre sob risco de guerra civil. Guerras civis pressupõem a destruição do oponente, e não a convivência entre oponentes, o que gera sempre mais e mais guerras sem fim.

Embora, para Kautsky, a guerra civil crônica fosse prejudicial ao socialismo, a revolução era necessária ao período de transição. Associar guerra civil, nos moldes da revolução burguesa, com a revolução social-democrata, nesse sentido, seria completamente equivocado. As condições sob as quais a revolução burguesa ocorreu se pautaram em supressão da liberdade de imprensa, da reunião pública, da organização e do sufrágio universal, ou seja, sem representação real do povo, assumindo a forma de guerra civil. Enquanto que as condições que pautam a revolução proletária seriam democráticas, no sentido de que traduzem a vontade da maioria do povo, e dessa vez os militares estariam mais próximos do povo.

Logo, há, para Kautsky, uma diferenciação crucial entre “revolução social”, “revolução política” e “guerra civil” para sua argumentação. A revolução social seria a alteração no sistema de produção (socialização da produção). A revolução política seria a alteração na forma relativa das classes no Estado. O processo de revolução política passa pela apropriação do governo pela classe até então excluída, o que pode ser feito pacificamente, por meios democráticos, quando essa classe se torna maioria. É a revolução política que possibilita a revolução social. E a guerra civil seria necessária à revolução política quando o

sistema vigente prevalece mesmo sendo minoritário, utilizando-se da força militar. No caso de ser utilizada com vistas à revolução social, a guerra civil torna-se transitória, apenas necessária em um determinado período para o estabelecimento da democracia.

Resumindo o que Kautsky entende por ditadura do proletariado, conforme introduzido por Marx, temos que “Pela ditadura do proletariado não podemos compreender outra coisa senão o seu governo com base na democracia.” (KAUTSKY, 1919, p. 45, tradução minha). Para Kautsky, a revolução burguesa se pautou na guerra civil, pois era a maneira mais adequada, de acordo com as condições vigentes. Com a democracia já estabelecida, a revolução política democrática tornara-se o melhor método.

Diferente de Bernstein, Kautsky parece mais preocupado em defender a teoria marxista mostrando como ela se encaixa nos ideais reformistas da social-democracia, do que em revisá-la apontando tópicos carentes de alteração. Enquanto Bernstein tomou o termo ditadura do proletariado como um ponto extremo da teoria marxista, considerando-o impensável no Estado moderno, Kautsky trouxe outra interpretação, considerando-o completamente compatível com o contexto democrático.

1.5. O caso russo: como explicar?

A fim de defender sua visão frente às controvérsias causadas pelo caso russo, Kautsky (1919) defendeu que a divisão entre os proletários na Rússia fora determinante para a imposição de uma ditadura, que nada teve a ver com a revolução democrática apresentada até aqui. Para Kautsky, os bolcheviques cometeram dois enganos; o primeiro, pensar que a Europa seguiria sua revolução, e o segundo pensar que a população russa se alinharia a eles de bom grado.

Kautsky considera que a organização soviética, a partir dos bolcheviques, destruiu as instituições democráticas e dissolveu a Assembleia Constituinte. O movimento deixou de ser social-democrata e passou a se intitular comunista. Segundo Kautsky, os Bolcheviques “acabaram com as instituições democráticas que haviam sido conquistadas pelo povo russo na Revolução de Março.” (KAUTSKY, 1919, p. 57, tradução minha). Em contradição à Lenin – para quem a União Soviética era tida como um tipo superior de democracia, e o voto por ocupação era mais indicado que o voto por sufrágio universal – Kautsky argumentou com base em duas hipóteses possíveis, demonstrando que em qualquer dos casos o sufrágio universal ainda seria a melhor opção. No caso de ter o proletariado como maioria, não se faria necessário temer a oposição burguesa. No caso de ter o proletariado como minoria, não

valeria a pena privar a burguesia de direitos políticos, pois assim a oposição se fortaleceria ainda mais. Em suma, a privação de direitos políticos nunca se traduziria em uma boa estratégia.

Para Kautsky, o erro do partido comunista fora dividir a classe, pois a classe trabalhadora enquanto maioria não teme a oposição, mas o partido dentro da classe trata como oposição até mesmo os companheiros de classe, quando não associados a ele. Segundo Kautsky, esse fanatismo sectário prevalecia sobre a consciência de classe na Rússia.

Kautsky observa ainda que havia também a possibilidade de a burguesia ser a maioria no sufrágio universal, não porque a maioria das massas fosse formada por capitalistas, mas porque muitos associavam-se ao capitalismo por julgarem que ele era o único método de produção eficaz em grande escala.

Buscando responder se a ditadura do proletariado sob os moldes do regime soviético se manifesta como ditadura do proletariado no sentido marxista (governo do proletariado), ou no sentido de forma de governo (privação de direitos), Kautsky observou que os soviéticos utilizaram-se de manobras para excluir alguns trabalhadores da franquia, impondo critérios de seleção muito rígidos, de maneira que era fácil rotular um trabalhador de capitalista.

Tal observação o leva a concluir que o comunismo russo foi de fato uma forma de governo que procurou extinguir a oposição através da privação de direitos: “A ‘transição menos dolorosa’ para o socialismo obviamente requer o silenciamento de toda oposição e crítica.” (KAUTSKY, 1919, p. 65, tradução minha). A república soviética, sob esses moldes, resultou na supremacia dos bolcheviques sobre os mencheviques, mesmo que esses últimos também lutassem pela causa do proletariado, porém, em oposição ao partido mais forte. De forma que não se tratou de uma ditadura do proletariado, mas sim de uma ditadura bolchevique. Mesmo que os bolcheviques formassem a maioria do proletariado na Rússia, seu governo redundou na ditadura de um único partido.

Com base no exemplo russo, Kautsky buscava entender porque os bolcheviques – que tinham tanta certeza de sua superioridade numérica – não se renderam ao sufrágio. A confirmação através do voto apenas fortaleceria ainda mais o partido. Porém, a vantagem da ditadura estava justamente em que ela apresentava um caminho mais fácil. Por outro lado, representava um método muito arriscado. Caso o método falhasse, a culpa do fracasso recairia no socialismo, e não nas condições prematuras pelas quais fora realizada a tomada do poder. Foi, inclusive, o que aconteceu na Rússia. Outro problema estava em que o método não conquistaria ninguém que não fosse socialista. Para Kautsky, as massas aderem ao socialismo pela promessa de liberdade e pão para todos, o que não se concretiza com uma ditadura. Além

disso, Kautsky observa que um Estado ditatorial conquista o poder por meio da guerra, o que dissiparia as riquezas desenvolvidas pelo capitalismo. Como o socialismo poderia, sob tais circunstâncias, desenvolver as forças produtivas, e cumprir a promessa de pão para todos, se a minoria recém chegada ao poder fosse uma minoria desprovida de tudo? “Enfim, o progresso ininterrupto da produção é essencial para a prosperidade de todos. A destruição do capitalismo não é socialismo.” (KAUTSKY, 1919, p. 71, tradução minha).

Para Kautsky, a produção capitalista deveria ser transformada através da experiência de gestão adquirida pelo proletariado, e não descartada. Ela era necessária ao desenvolvimento da nova sociedade, e ao objetivo de igualdade perseguido pelo próprio socialismo. Tudo isso só se tornaria possível, porém, quando o proletariado se constituísse a maioria de uma população.

Logo, a Revolução Russa, na visão de Kautsky, expressava o fracasso de uma ditadura em que a guerra esgotara os recursos sociais, os intelectuais foram completamente hostilizados, contrarrevoltas foram recorrentes, e os trabalhadores demonstraram completa falta de habilidade técnica e experiência. Para Kautsky, a raiz do problema estava em que a revolução na União Soviética fora precipitada. As condições não eram as ideais; faltou amadurecimento da classe trabalhadora. Não significava dizer que um novo regime, simplesmente por ser democrático, não enfrentaria problemas. Significava, por outro lado, que, para perseverar apesar das dificuldades, esse novo regime deveria necessariamente ter circunstâncias favoráveis a ele – as condições amadurecidas. Essas condições só poderiam ser conquistadas via democracia, pois ela permitiria convencer as massas através da propaganda intensiva.

Segundo Kautsky, a revolução bolchevique foi uma tentativa de saltar artificialmente os obstáculos que deveriam ser vencidos pelo desenvolvimento histórico natural. E isso gerou algumas consequências importantes. Na agricultura, culminou em uma repartição injusta da terra. Até o início do século XX a agricultura ainda era a base econômica da Rússia, e o camponês tinha uma condição material muito inferior a de outros países da Europa ocidental, devido a condições técnicas de cultivo defasadas e ao próprio processo de libertação baseado no absolutismo patriarcal.¹² Os camponeses russos pobres ou prósperos miraram cada vez mais nos grandes proprietários de terra, e na derrubada da propriedade fundiária, e se

¹² O camponês russo apenas se tornou formalmente livre em 1861, não em decorrência de uma revolução, mas em decorrência de uma reforma originária do absolutismo patriarcal. A liberdade custou terras e dinheiro, deixando o camponês refém de um grande endividamento e opressão tão terríveis quanto seu antigo estado de servidão (KAUTSKY, 1919).

tornaram revolucionários. Porém não houve planejamento. Ao transformarem as grandes propriedades em propriedade do Estado, os camponeses poderiam trabalhar a terra por cooperativas, ou dividi-la em pequenos lotes a serem alugados. O primeiro caso exigia que a Rússia possuísse uma classe agrícola organizada, e o segundo, que os camponeses abrissem mão da posse da terra. As duas situações eram desafiadoras, ainda mais sem uma Assembleia Constituinte.

Segundo Kautsky, ao deixar a questão agrária para as comunas locais e não para a Constituinte, a organização soviética fez com que os camponeses dividissem as terras ao seu bel prazer, sem equalização entre localidades diversas, resultando em uma repartição injusta. O problema da má distribuição da terra resultou no favorecimento dos camponeses pobres (que se viram prejudicados), e supressão dos direitos dos camponeses ricos. As medidas adotadas pela organização soviética para tentar amenizar a desigualdade não resolveram o problema, pelo contrário, o agravaram. Através da expropriação dos camponeses ricos acima dos montantes necessários, toda a produção ficou comprometida, e a pobreza se generalizou.

Para Kautsky, a chave para o dilema estava na estrutura social: o que realmente faria a diferença seria a alteração da estrutura social, o que não ocorreu na Rússia. Tampouco a solução estava em fazer uma nova repartição da terra. A repartição justa da terra, além de não extinguir a propriedade privada, também não resolveria o problema da pobreza. Como o volume total de terras não era suficiente para o aumento da produção, a solução só se alcançaria com aumento da produtividade. De forma que o segredo para o desenvolvimento econômico-social estava nas melhores condições de produção, que só podiam ser alcançadas com dificuldade e paciência. A produção agrícola não se desenvolvera o suficiente na Rússia, fazendo com que o socialismo não tivesse uma boa base para trabalhar. A agricultura de pequena escala necessariamente reproduziria as condições de propriedade privada da terra, já que estava fundada na repartição de lotes.

A Rússia, de acordo com Kautsky, estava ainda a alguns passos atrás dos outros países ocidentais que suprimiram o feudalismo mais cedo. O camponês não tinha estímulo a se interessar pela revolução, pois estava preocupado em assegurar sua propriedade privada. Essa condição o colocava em contradição ao proletariado urbano. Logo, a particularidade da Rússia, segundo Kautsky, estava em que os camponeses haviam sido decisivos para a revolução, e a fizeram ao estilo burguês, resultando na posterior oposição entre camponês e proletário. Nesse contexto, a ditadura, em vez de amenizar as tendências capitalistas, as fortaleceu na forma de uma ditadura dos camponeses.

Em relação à indústria, o que a união soviética fez, segundo Kautsky, foi transformar capitalistas em proletários, e isso não redundou necessariamente na instituição do socialismo, ou seja, da produção social. A indústria russa, diferente da agricultura, possuía um processo produtivo moderno e um proletariado industrial imerso na cultura moderna, interessado pela teoria. Diferente do camponês – que poderia trabalhar sua propriedade de maneira independente – o proletário industrial fazia parte de um contexto de conexões sociais na qual estava baseada a fábrica moderna. A produção social requeria a transferência dos meios de produção para o Estado, no lugar da simples transferência das fábricas aos trabalhadores. Só assim a produção poderia ser direcionada às necessidades da sociedade. Por não tê-lo feito, a ditadura apenas intensificou ainda mais o antagonismo entre o camponês e o trabalhador industrial.

Para Kautsky, a produção social dependia de informação (estatísticas confiáveis). No entanto, a ditadura na Rússia suprimia a liberdade de imprensa e expressão, e, portanto, permitia apenas as informações que lhe convinham. Isso aumentava a desconfiança popular, gerando ainda mais outro obstáculo ao socialismo.

Em suma, Kautsky demonstra que as consequências da ditadura apenas refletiam a imaturidade da classe trabalhadora e das condições materiais históricas. O sistema ditatorial acirrou o antagonismo vigente, a ponto de fazer com que a Rússia deixasse de ser um país exportador. Por mais que a produção social fosse impraticável em um estado agrário, a luta proletária pela liberdade mostrou ser possível nessas mesmas condições. Isso fez com que o camponês se beneficiasse de uma ditadura, porém, para Kautsky, fadada ao fracasso.

O fato de a Rússia não ter vivido uma revolução burguesa antes da proletária, assim como outros países, significou, para Kautsky, uma queima de etapa necessária ao socialismo, de acordo com a teoria marxista. Os motivos pelos quais a revolução russa não significou a conquista do poder político pelo proletariado, foram, em primeiro lugar, o fato de a produção socialista não ser realizável nas condições sociais da Rússia naquele momento, e em segundo, o fato de o novo regime não significar o domínio exclusivo do proletariado, mas o governo de uma coalização de elementos proletários e camponeses.

Segundo Kautsky, os bolcheviques não justificaram suas ações com base nas condições particulares da Rússia, mas introduziram uma teoria completamente nova, para a qual reivindicaram aplicação universal.

Para Kautsky, Marx “não quis dizer pela ditadura a suspensão da democracia.” (KAUTSKY, 1919, p. 107, tradução minha). Os russos entenderam a ditadura não como uma situação transitória necessária ao socialismo, mas como uma condição permanente, que

demandava adaptação. Como um povo que acabara de sair do domínio de um Czar, a revolução russa requereu exercer o mesmo domínio sobre os próximos governados, reproduzindo uma situação que se esperava extinguir. Diferente da democracia, em que existe liberdade para todos, para que todos, sendo maioria ou minoria, possam lutar por seus ideais, o que a revolução russa fez, foi suprimir todas as liberdades das minorias, como se os únicos interesses legítimos fossem os seus.

What would be thought of the wisdom of the German Social Democrats, if they openly announced that the democracy, for which they fight to-day, would be abandoned the day after victory. That they have perverted their democratic principles to their opposites, or that they have no democratic principles at all; that democracy is merely a ladder for them, up which to climb to governmental omnipotence, a ladder they will no longer need, and will push away, as soon as they have reached the top, that, in a word, they are revolutionary opportunists (KAUSTSKY, 1919, p. 111).

Através dessa citação fica claro que, para além de defender a democracia como termômetro da maturidade do proletariado, Kautsky também defendia sua permanência após a conquista do poder. Além de ser um meio para alcançar o socialismo, ela era também um meio para a manutenção do mesmo.

1.6. Entre Bernstein e Kautsky: pontos de encontro e pontos de colisão

Bernstein e Kautsky estavam buscando responder à mesma questão: como se daria a organização social da produção por parte do Estado de maneira prática no caso de ascensão do socialismo. Tal questão era latente entre os social-democratas devido ao crescimento da indústria. Mesmo Bernstein, para quem o desenvolvimento material não era determinante, reconhecia que ele possuía seu grau de importância no trajeto em direção ao socialismo. O capitalismo alcançara um alto nível de desenvolvimento, e a social-democracia buscava saber qual era o próximo passo: esperar o momento exato para uma revolução ou interferir no processo histórico para antecipar a socialização dos meios de produção. Além disso, com um sistema democrático desenvolvido, a sociedade moderna parecia colocar em cheque a necessidade de uma ditadura do proletariado para a instauração do socialismo.

Bernstein buscou responder a tais questões dando foco a saídas mais práticas, como o investimento em cooperativas de trabalhadores. Kautsky também defendeu ações práticas como o envolvimento parlamentar e eleitoral. Ambos defenderam a democracia como melhor opção à luta dos trabalhadores. Entretanto, havia entre eles algumas diferenças.

Bernstein julgava impraticável uma ditadura do proletariado na sociedade moderna, por considerar que mesmo entre a classe proletária havia divergência de interesses, de modo que seria impossível conciliar o bem comum com o interesse de classes. Nessas condições, uma ditadura apenas mudaria os status de dominados e dominadores entre as classes. Kautsky, por outro lado, julgava ser completamente possível convergir os interesses da classe com os interesses sociais totalitários, superando o sindicalismo. Esse seria justamente o critério de amadurecimento da classe; o fator que determinaria o estágio de desenvolvimento material ideal ao socialismo.

Essa questão chave explica por que Kautsky não considerava tão necessário revisar a teoria marxista quanto Bernstein. Para Kautsky o materialismo histórico não estava equivocado, apenas sua interpretação. Ele buscou argumentar que uma ditadura do proletariado nos termos marxistas não significava um governo autoritário, mas um governo que seria naturalmente concretizado à medida que a classe trabalhadora fosse aumentando em número e conscientização. De forma que no momento ideal a classe estaria coesa o suficiente para se organizar em um único partido capaz de realizar uma revolução democrática.

Bernstein considerava que o sufrágio espelhava exatamente a realidade, e que o proletariado ainda não havia conseguido ultrapassar numericamente os capitalistas, pois, a despeito das previsões marxistas, estes não estavam diminuindo em número; isso se dava, entre outras coisas, pela abertura do capital, que tornava um grande número da população acionista, e, portanto, capitalista. Kautsky, porém, considerava que os resultados eleitorais não demonstravam exatamente a realidade. Para ele, o fato de a burguesia ser maioria no sufrágio não significava que as massas eram capitalistas, mas que muitos se associavam ao capitalismo julgando-o o único método de produção eficaz em grande escala. Assim, o sufrágio deveria servir à social-democracia como um termômetro de seu desenvolvimento, e não como um fator para desacreditar do materialismo.

Embora com diferenças, os dois autores reconhecem na democracia um caminho inevitável, e mais do que isso, fundamental à realização do socialismo. Entretanto, o pensamento social-democrata ao fim do século XIX e início do século XX estava longe de ser um pensamento unificado e homogêneo. Além dos dois autores mencionados, outras personalidades relevantes também participavam do debate constante envolto no marxismo científico, como Plekhânov e Rosa Luxemburgo por exemplo. Mas para os fins do presente trabalho basta demonstrar que muito se discutia acerca da teoria marxista e seus pontos polêmicos, sem que uma alternativa teórica substancial pudesse de fato sanar os problemas práticos da classe trabalhadora.

A sede por conquistas políticas imediatas aos trabalhadores somada à terrível crise de 1929 abriram caminho para a teoria Keynesiana como importante arsenal teórico à social-democracia.

1.7. A social-democracia e a teoria Keynesiana

No período entre guerras os partidos social-democratas demonstraram não ser capazes de expropriar empresas e ramos industriais, pois não conseguiram definir os projetos de socialização e nacionalização das indústrias, nem as estratégias de administração e financiamento para tal. Os objetivos de nacionalização da produção dificultaram o avanço da social-democracia na disputa eleitoral. Na Noruega, em 1928, o partido insistiu em perseguir os objetivos socialistas e foi derrotado. Em todo lugar os social-democratas não obtiveram maioria parlamentar para legislar, e tiveram que adotar a estratégia de introduzir apenas reformas que pudessem conseguir apoio de outros partidos. A social-democracia acreditava que o reformismo parlamentar poderia levar finalmente ao socialismo, pois julgava que as políticas sociais levariam os trabalhadores à emancipação e maior participação social, além de promover a eficiência econômica. Mas além da nacionalização, não havia até a década de 1930 uma política econômica propriamente socialista, ou seja, uma alternativa prática à política econômica ortodoxa-capitalista. (ESPING-ANDERSEN, 1991; PRZEWORSKI, 1988).

A política econômica anticíclica surge em resposta à crise de 1929, com a Teoria Geral de Keynes, que introduziu políticas distributivas favoráveis à classe trabalhadora. Segundo Da Silva (1996), a similaridade entre Keynes e Marx estava em que ambos julgaram o sistema capitalista como instável, admitindo que o mercado não possuía a capacidade de gerar equilíbrio econômico, embora Keynes discordasse fundamentalmente da análise marxista a respeito dos motivos desse desequilíbrio. Se Marx via o desequilíbrio entre oferta e demanda a partir da teoria do valor (com base na diferenciação entre valor de uso e valor de troca), Keynes via o desequilíbrio a partir das expectativas futuras. Para Keynes, decisões futuras de investimento determinam a demanda agregada, e são feitas com base nas motivações dos empresários para ampliar ou não a produção, e para reter ou não liquidez universal. Dado que o diagnóstico diferencia, a prescrição também. Se Marx defendeu a socialização da produção e a revolução do proletariado, Keynes defendeu a atuação do Estado. Ao Estado cabia alimentar a demanda em momentos de recessão, através do estímulo ao uso da poupança e aos gastos governamentais.

Em 1936 Keynes publicou sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Professor universitário, experiente tanto nos negócios privados como na vida pública, o economista britânico pretendia através de sua teoria geral propor novas análises econômicas divergentes da teoria clássica, buscando soluções para problemas vigentes. Keynes foi impelido ao tema pelo contexto em que vivia à época: o período entre guerras, marcado pela grande depressão econômica iniciada em 1929, que gerou desemprego em massa, inflação e desequilíbrio das contas públicas. De acordo com Minsky (1976) a teoria geral de Keynes contribuiu para a economia não apenas de maneira científica, mas também como instrumento de mudança social através de políticas públicas.

Para a teoria clássica, o nível de emprego era determinado tão-somente pela barganha de salários entre trabalhadores e empregadores. O desemprego seria resultado da não aceitação dos trabalhadores por salários menores, compatíveis com o equilíbrio de mercado. Por isso os sindicatos eram tidos como um impedimento ao pleno emprego, pois promoviam a luta por maiores salários. Sob essa ótica, o desemprego era voluntário. Keynes refutou essa ideia, e considerou que a barganha dos salários determinava os salários apenas no nível nominal e não real. Keynes julgou que, se os salários reais de fato fossem determinantes para o nível de emprego, as alterações no custo de vida dos trabalhadores também o influenciariam. Além disso, Keynes considerou ilusório admitir que os trabalhadores pudessem influenciar o nível geral dos salários reais da economia através de negociação, e que, na realidade, os salários eram definidos arbitrariamente pelos empresários. De modo que, ao contrário da teoria clássica, Keynes admite haver o desemprego involuntário, ou seja, o desemprego decorrente de uma oferta de mão-de-obra excessiva em relação à demanda por trabalho, que independe dos salários correntes (KEYNES, 1996).

Mas então o que de fato determina o nível de emprego segundo Keynes? Ele considera que a propensão de uma comunidade ao consumo e o nível de investimento combinados determinam o volume de empregos. Para Keynes, os empresários oferecem certa quantidade de empregos que lhes permita maximizar as expectativas de seus lucros, que por sua vez dependem da expectativa de quanto dessa produção será consumida. As expectativas dos empresários se dividem em expectativas de curto prazo e de longo prazo. As primeiras dizem respeito ao preço que o empresário espera obter pelo produto acabado e as segundas ao rendimento futuro de seus equipamentos de capital. A influência das expectativas sobre o nível de emprego só se concretiza após uma lacuna temporal, mas está sempre sendo alterada pelo surgimento de novas expectativas que geram efeitos que se sobrepõem constantemente aos anteriores (KEYNES, 1996).

Keynes entende que a propensão ao consumo é fruto de causas objetivas e subjetivas, resultante de uma combinação entre o montante de renda do indivíduo e suas tendências psicológicas e comportamentais a consumi-lo. Considerando que o indivíduo antepõe a satisfação de suas necessidades básicas imediatas à sua inclinação para poupar, um aumento na renda de um indivíduo faz com que seu padrão de vida seja atendido com uma parcela menor de sua nova renda. Keynes considera ser uma regra da sociedade moderna que em tais circunstâncias o aumento da renda não seja acompanhado por um aumento em montante absoluto no consumo. De modo que, tudo o mais constante, o aumento na renda real de um indivíduo tende a aumentar sua propensão a poupar. Essas conclusões levam Keynes a inferir que o volume do emprego depende necessariamente do aumento do investimento, caso não haja mudanças na propensão a consumir. Portanto, dado que investimento se dá de acordo com as taxas de juros, o volume de emprego é em grande parte determinado por taxas de juros favoráveis ao investimento. Uma alta propensão a consumir faz com que um pequeno acréscimo líquido no nível de investimento seja necessário para alcançar o pleno emprego, tornando mais fácil contornar o problema do desemprego (KEYNES, 1996).

Em resumo, para Keynes, o volume de investimentos é uma função das variáveis ‘taxa de juros’ e do que ele chama de ‘eficiência marginal do capital’, ou seja, o retorno líquido esperado pelo acréscimo de um ativo de capital. De modo que, além da taxa de juros, o valor da moeda também pode influenciar o incentivo ao investimento, pois a expectativa de baixa no valor da moeda eleva a eficiência marginal do capital (EMC). A EMC não é definida apenas com base em cálculos matemáticos, mas também inclui fatores subjetivos, como a especulação e o instinto otimista do empreendedor. Mas ainda assim, Keynes considera que a taxa de juros permanece sendo fator de maior peso para o investimento (KEYNES, 1996).

Ao considerar o impacto de tais fatores no investimento, Keynes defende algumas possibilidades de políticas econômicas para estimular a demanda. Uma delas é a política monetária, através da qual o Banco Central negocia títulos a fim de interferir no volume de moeda da economia e na taxa de juros. Outra seria a política fiscal através da administração de gastos públicos. Essa segunda, para Keynes, é a que tem maior peso na expansão da demanda, pois diferente da política monetária, não tem o objetivo de agir na necessidade de uma crise, mas evitar flutuações pelo planejamento de longo prazo. Há ainda a política cambial, que visa um regime de câmbio capaz de garantir o equilíbrio externo e a estabilidade dos preços (TERRA et al, 2014).

As políticas Keynesianas foram adotadas primeiramente por Suécia, Noruega e França. A teoria de Keynes redundou em uma verdadeira revolução, em que o Estado deixa de

ser vítima dos ciclos econômicos e passa a interferir diretamente na economia, com vistas a regular as crises, mantendo o pleno emprego. O Estado o faz incentivando a expansão da demanda agregada e responsabilizando-se pelos custos referentes aos riscos do investimento privado, através de políticas econômicas e sociais. A social-democracia abraçou a teoria keynesiana como política econômica, baseada na grande descoberta de que era possível o governo se impor sobre o mercado capitalista, controlando a economia e promovendo ativamente o bem-estar dos cidadãos (MEDEIROS, 2011; MINSKY, 1976; PRZEWORSKI, 1988; VIEIRA & GARCIA FERNÁNDEZ, 2006).

A teoria Keynesiana foi considerada condizente com a social-democracia, principalmente porque garantia um status universal para os interesses dos trabalhadores. Se antes os salários mais altos significavam menos lucros e menos investimentos, agora os aumentos salariais reais passavam a significar o aumento da demanda agregada, e consequentemente, o aumento de lucros e investimentos. Segundo Przeworski (1988), com a adesão da social-democracia à teoria Keynesiana, deixa de ser primordial a nacionalização dos meios de produção. Para Keynes, o essencial era nacionalizar o consumo. O Estado não precisava ter a posse legal das empresas, bastando ter a posse administrativa, o que lhe daria a capacidade de guiá-las segundo os interesses gerais. O abandono do programa de nacionalização não impediu que o Estado se envolvesse diretamente na Economia, como proprietário de empresas, nos países da Europa ocidental. Pelo contrário, houve um grande desenvolvimento do setor público. A presença do Estado no mercado se deu em setores estratégicos, como crédito, carvão, ferro, aço, energia, e transporte, não para competir com o capital privado, mas para fortalecê-lo com vistas ao crescimento geral da economia.

Segundo a perspectiva de Przeworski (1988), a social-democracia rompe com o objetivo de expropriação dos meios de produção para assumir uma estratégia política compatível com o capitalismo. Os social-democratas passam a admitir a possibilidade de suprimir a exploração da classe trabalhadora através da interferência anticíclica do Estado sobre a economia, mesmo com a permanência da propriedade privada. Regulando a operação do setor privado, o Estado atenua, através de medidas sociais, os efeitos nocivos do mercado. Juridicamente, o capitalista permanece dono das empresas, mas, na prática, está limitado pela regulação do Estado.

Przeworski (1988) considera que, ao render-se ao Keynesianismo, a social-democracia afastou-se de seus ideais originários. Em sua visão, o Estado social-democrata não busca mais uma transformação estrutural, mas contenta-se com pequenas correções do sistema econômico, o que lhe retira o status de reformista. A grande barreira que a social-democracia

não foi capaz de transpor, segundo Przeworski, foi a da busca pela eficiência econômica. Visto que, a partir dos pressupostos Keynesianos, o critério para a interferência do Estado baseia-se na eficiência econômica, não necessariamente as medidas governamentais visam promover a justiça, sendo inevitável o prejuízo de alguns em detrimento de outros. As reformas, antes vistas como passos em direção à transformação estrutural, agora estão limitadas por si mesmas.

Essa interpretação de Przeworski a respeito dos rumos tomados pela social-democracia carrega uma conotação negativa. Ele considera que a estratégia de assumir setores não lucrativos tornou-se autodestrutiva, pois o Estado se limitou, e não pôde desenvolver outras indústrias a fim de aumentar o domínio do setor público. Além disso, ao assumir setores economicamente ineficientes, o Estado passa a ser visto como ineficiente pelo critério capitalista, resultando, na prática, em limites às políticas macroeconômicas. Tal contexto leva ao fortalecimento do mercado, pois o papel de regulador da economia assumido pelo Estado gera perpétua necessidade de atenuar os efeitos distributivos do mercado. De modo que, para Przeworski, o socialismo ainda permanece com a carência de uma concepção econômica própria.

1.8. O Estado de bem-estar social

O Keynesianismo mostrou ser a justificativa teórica que faltava à ideologia social-democrata, promovendo a defesa dos interesses dos trabalhadores e favorecendo uma estratégia eleitoral direcionada ao povo. O Estado de bem-estar social passa a ser o casamento da ideologia socialista com a revolução keynesiana. Os social-democratas abandonaram o projeto de nacionalização via parlamento (já desnecessário), e abraçaram o papel de gestores do mercado, com vistas ao bem-estar geral.

O Estado de bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*, é caracterizado principalmente pela responsabilização do Estado frente ao provimento do bem-estar de seus indivíduos e grupos, a partir do reconhecimento de que a economia de mercado, por si só, não é capaz de fazê-lo. Portanto, pressupõe forte atuação e interferência do Estado em uma economia capitalista, e está associado a altos gastos governamentais. É, em última instância, resultado da industrialização e da ascensão do capitalismo. No campo do pensamento político, alguns fenômenos foram fundamentais para a consolidação do Estado de bem-estar social. O liberalismo político foi fundamental para promover a aceitação de impostos em troca de serviços prestados pelo Estado. A organização coletiva promoveu o movimento trabalhista,

protagonista na mobilização por políticas de seguridade. O multiculturalismo demandou, no pós-guerra, outra forma de sustentação do Estado Nação, que substituiu a legitimação pautada na cultura comum pela legitimação pautada na equiparação sócio-econômica dos cidadãos. (CASTLES et al, 2010; DRAIBE, 2007; ESPING-ANDERSEN, 1991; HABERMAS, 2002; KERSTENETZKY, 2011; MEDEIROS, 2011).

O regime de governo intervencionista e reformista tem seus primórdios na Alemanha ao fim do século XIX, e, logo depois, em outros países da Europa Ocidental e da América do Norte. Porém, o Estado de bem-estar social propriamente dito, enquanto regime de governo pautado em políticas sociais intervencionistas ao estilo keynesiano, tem sua instituição datada no período entre guerras. É um fenômeno marcado pela presença da seguridade social e da extensão da cidadania política. Ele se baseia no ideal de que a mobilização de classe no sistema parlamentar pode alcançar os ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade (ESPING-ANDERSEN, 1991; KERSTENETZKY, 2011).

Segundo Esping-Andersen (1991), anterior ao Estado de bem-estar social-democrata, tinha-se o entendimento da seguridade a partir de duas abordagens principais, a estruturalista e a institucionalista. A estruturalista entendia ser necessário certo nível de desenvolvimento econômico para tornar possível desviar recursos do investimento produtivo para a previdência social. Essa abordagem via a seguridade como um produto inevitável do modo de produção capitalista, independente da vontade de sindicatos e partidos. A institucionalista, principalmente representada por Polany, via a política social como pré-condição para a reintegração da economia à sociedade. Portanto, fiava-se na premissa de que quanto mais direitos democráticos, maior a probabilidade de se desenvolver o bem-estar: os direitos precedem a mobilização de classe, por concederem força aos trabalhadores¹³. Tais abordagens permanecem vivas na contemporaneidade, em menor medida.

A social-democracia rompe com as abordagens tradicionais da seguridade social ao propor o fluxo contrário, baseada na tese da mobilização social. Ela enfatiza as classes sociais como os principais agentes de mudança e afirma que o equilíbrio de poder entre classes determina a distribuição de renda. De acordo com esse entendimento, a concessão de benefícios sociais como forma de antecipação das reivindicações trabalhistas pode, em última instância, redundar inclusive em repressão à democracia. O Estado de bem-estar social-

¹³ Segundo Esping-Andersen (1991), algumas situações específicas impedem que políticas sociais redundem em mobilização de classe. A começar pelo fato de que nem sempre as decisões sobre políticas sociais são tomadas no parlamento, mas em instituições neocorporativistas de mediação. Além disso, os partidos trabalhistas encontram-se limitados pela estrutura de poder partidário da direita.

democrata é, portanto, aquele em que as melhorias são consequência de lutas políticas dos trabalhadores – ou das classes populares, num sentido mais amplo – redundando em direitos sociais conquistados pela via democrática.

O Estado de bem-estar social pressupõe a existência de algumas características comuns que norteiam sua atuação política. A primeira delas seria a regulação da economia capitalista por meio de políticas macroeconômicas de cunho Keynesiano. Sendo assim, as políticas sociais teriam o papel de incentivar a expansão da demanda agregada e liberar as reservas de capital privado para investimentos, através da responsabilização do Estado pelos custos referentes aos riscos do emprego industrial. Dessa forma o Estado de bem-estar social funcionaria como um instrumento capaz de reagir anticíclicamente às flutuações da demanda. Ele promove a regulação política da sociedade mediando o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores e redistribui a produtividade com vistas ao pleno emprego. Controlando os riscos das relações de trabalho, o Estado de bem-estar social permite que os trabalhadores aceitem a condição de assalariamento, em vez de optar por outras formas de subsistência. (ESPING-ANDERSEN, 1991; DRAIBE, 2007; KERSTENETZKY, 2011; MEDEIROS, 2011).

O Estado de bem-estar social também pressupõe uma gestão baseada tanto em políticas sociais como econômicas, que trabalham de maneira interdependente. Por este motivo, as políticas sociais estão geralmente relacionadas a fins de desenvolvimento econômico, e as políticas econômicas, por sua vez, são geralmente apontadas como condição para alcançar o desenvolvimento social. Essa relação é variável de acordo com Estado de bem-estar, sendo algumas vezes mais propensa à eficiência econômica, e outras vezes, mais propensa ao desenvolvimento social ou humano. Sobre essa questão, Draibe (2007) observa que nas últimas décadas há uma forte tendência entre diversos autores – entre os quais cita Taylor-Gooby (1998 e 2001), Giddens (1998), Vandenbroucke (2005) – de enfatizar demasiadamente o crescimento econômico como principal motivador do desenvolvimento social. Segundo esse enfoque o desenvolvimento social se daria mediante a inserção produtiva, e essa concepção, ao influenciar vários governos, sobretudo latino-americanos, tem feito florescer programas que visam a capacitação, o emprego produtivo e o auto emprego, como as linhas de crédito específicas para microempresários, por exemplo. No entanto, tal corrente simplifica a questão do desenvolvimento social ao desconsiderar desigualdades pré-existentes e diferenças de oportunidades e acesso à renda. Kerstenetzky (2011) percebe ainda uma tendência de “privatização do bem-estar”, à medida que o ativismo estatal desloca-se para o financiamento e a regulação, principalmente nas políticas de aposentadorias, que

sofreram reformas migrando do sistema público para sistemas de múltiplos pilares. Observando alguns países como Dinamarca, Inglaterra, Bélgica, França e Alemanha, constata uma combinação entre os setores público e privado na provisão de serviços públicos, onde as estruturas de governança estariam incorporando princípios de competição de mercado.

Outra característica comum aos Estados de bem-estar social é a forma de cultura política e organização da máquina pública. Nele, a burocracia tem papel fundamental para garantir a prestação de serviços públicos e políticas sociais (MEDEIROS, 2011).

Embora haja critérios comuns de caracterização dos Estados de bem-estar social, Esping-Andersen (1991) identifica que nem todos os países, por mais que possuam categorias sociais semelhantes no campo da industrialização (nível semelhante de desenvolvimento industrial), desenvolvem o bem-estar do mesmo jeito, sob as mesmas condições, pois as relações sociais são particulares. Ele considera que as definições tradicionais de Estado de bem-estar social não trazem critérios claros para medir o nível de bem-estar dos países, pois não abarcam a diversidade de suas relações sociais. De que maneira um governo deve garantir o bem-estar de sua população? Como definir esse bem-estar e sua amplitude? Segundo Esping-Andersen, o fato de um Estado adotar programas sociais não faz dele um Estado de bem-estar social, mas sim se o faz rotineiramente e prioritariamente. Além disso, as políticas sociais residuais e meritocráticas também não definem um Estado de bem-estar social. O Estado deve adotar medidas de caráter universalista, levando em conta em que medida o nível de emprego redunde na ampliação dos direitos do cidadão. Portanto, o autor enxerga uma relação causal entre EBE e participação social, em que o primeiro surge como resposta a uma reivindicação, e não como artifício para calar a classe trabalhadora. Ele introduz o conceito de desmercadorização, segundo o qual a cidadania social está pautada na garantia de direitos sociais invioláveis e não atrelados a certa exigência de desempenho, ao passo que o status de cidadão se sobrepõe à categorização de classe. De modo que um Estado de bem-estar social necessariamente deve prover a desmercadorização dos cidadãos e ele só o faz plenamente se conseguir, através de suas políticas, emancipar substancialmente os indivíduos da dependência do mercado.

Com base nas diferentes relações sociais identificadas, Esping-Andersen categoriza o Estado de bem-estar social em três principais tipos. O liberal seria aquele em que o Estado garante assistência aos comprovadamente pobres, com regras estritas para os benefícios, que são modestos. Esse tipo de EBE encoraja a estratificação e o mercado, pois garante o mínimo e subsidia esquemas privados de previdência. É, portanto, ineficiente na desmercadorização. Exemplos de países que se encaixam nessa definição são Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O conservador seria aquele em que os direitos estão ligados à preservação da diferenciação de classe e status. O Estado ocupa papel primordial na previdência, mesmo que de forma desigual entre estratos sociais. Conta com fortes benefícios à família, a fim de encorajar a família tradicional. Nesse caso, o Estado é ineficiente na redistribuição. Exemplos de países que se encaixam nessa definição são Áustria, França, Alemanha e Itália. E, por último, há o social-democrata, em que os direitos são conquistados com vistas a promover igualdade entre classe trabalhadora e classe média, e não apenas o suprimento de necessidades mínimas. O Estado de bem-estar social-democrata pretende “igualar por cima” os cidadãos, concedendo benefícios compatíveis com as expectativas das classes médias, e garantindo aos trabalhadores o acesso aos direitos desfrutados pelos mais ricos. Esse modelo é eficiente na desmercadorização e na universalização, pois todos são dependentes do Estado. O diferencial desse EBE está em que ele assume a responsabilidade pelo pleno emprego; seu objetivo não é fazer transferência de renda, mas dar possibilidade de que todos estejam empregados, assumindo inclusive, os meios necessários para que isso ocorra, ou seja, dando ao indivíduo a escolha por querer trabalhar. A condição de trabalho, nesse regime, assemelha-se à condição de proprietário. Exemplos de países que se encaixam nessa definição são Suécia, Dinamarca e Noruega.

A categorização proposta por Esping-Andersen bem como sua definição para o EBE ao estilo social-democrata não consideram países do sul global. Um Estado de bem-estar social ao estilo democrata, conforme apresentado, pressupõe uma economia desenvolvida para ser capaz de, não apenas estabelecer, mas manter tal padrão de benefícios à sociedade, ao passo que também pressupõe uma alta carga tributária. Apesar disso, Draibe (2007) considera que os regimes de Esping-Andersen são uma generalização dos atributos de um conjunto de casos particulares, e como tal, não só podem, mas devem ser utilizados para analisar situações distintas daquelas sobre as quais foram construídos. Kerstenetzky (2011) se propôs a identificar qual tipo de regime estaria vigorando no Brasil na contemporaneidade, considerando as especificidades e historicidades que aqui se colocam, e observou que há uma certa combinação entre os três regimes apontados por Esping-Andersen. O Estado do Bem-estar Brasileiro, porém, será melhor abordado nos próximos capítulos, onde pretende-se entender quais são exatamente essas especificidades.

Em contrapartida ao argumento da desmercadorização apresentado por Esping-Andersen, Iversen (2005) observa que a proteção social não está contra os mercados. Para o autor, a aparente repulsa dos empregadores a mercados com generosa proteção social não é fato. Na verdade eles continuam a procurar por tais mercados. Os dados mostram que, entre

democracias, estados de bem-estar não são mais pobres ou mais ricos que estados de menores gastos. Países de alta proteção têm sido muito bem-sucedidos nos mercados internacionais, contrariando a noção de que a alta proteção reduz a competitividade. Curiosamente não há relação entre gastos públicos, renda e investimento. Em mercados de trabalho restritos os empregadores buscarão se beneficiar criando um sistema de seguro social nacional e uniforme. As empresas expostas a altos riscos irão favorecer um sistema de seguro social de compartilhamento de riscos, fazendo com que os próprios empregadores impulsionem um seguro desemprego de caráter universalista. Se a proteção social estimula a qualificação do trabalhador, a capacidade de algumas empresas competirem nos mercados internacionais aumenta substancialmente. Ou seja, essa abordagem desmente que o Estado de bem-estar social seja uma iniciativa do trabalhador *contra* o capital, mas sim, um *acordo* que também teve como parte a iniciativa do próprio capital, que se beneficia da seguridade. Iversen tenta desconstruir a dicotomia delineada entre mercado e Estado, ou "mercado contra políticas de proteção e Estado como fundador delas" (IVERSEN, 2005, p. 8). Sua proposta é apresentar uma teoria que faça o link entre as políticas de proteção e o mercado, como uma política de mercado, e não contrária a ele.

O argumento de Iversen está pautado no conceito de habilidades específicas. Basicamente, o autor considera que quanto maior a especificidade das habilidades dos trabalhadores, maior o risco de desemprego, e maior a demanda por proteção fora do mercado. Por isso as sociedades complexas pautadas na divisão do trabalho precisam de instituições que ofereçam informações e seguros contra riscos. O Estado de bem-estar social desempenha papel mediador no mercado de trabalho através de suas instituições: a proteção social promove estabilidade de salários, e incentivos ao investimento em habilidades específicas, tanto para empregados como para empregadores. Quanto mais segurança e menos dependência do mercado, maiores as chances de retorno dos investimentos em habilidades.

Portanto, ao invés de categorizar os Estados de bem-estar social a partir das relações sociais, conforme Esping-Andersen, Iversen os categoriza a partir dos sistemas de habilidades. O sistema de habilidades específicas, conforme identificado na Europa e no Japão, requer maior proteção à renda, enquanto o sistema de habilidades gerais, conforme identificado nos EUA, Canadá e Irlanda, requer maior proteção ao emprego. O sistema de negociação salarial e o sistema de habilidades são fatores externos ao EBE que ajudam a entender a distribuição. Essa é a novidade de sua teoria, que está baseada nos ativos. Sob a ótica da teoria dos ativos o grau de proteção é fortemente influenciado pela estrutura de habilidades e pela demanda de seguro que ela gera.

Para Iversen, as duas chaves interpretativas que ajudam a entender o Estado de bem-estar social, quais sejam o modelo que foca na redistribuição e vê o Estado como regulador do mercado através de suas políticas e o modelo que foca no alinhamento entre os interesses dos empregadores e do Estado na minimização dos riscos do investimento em habilidades específicas tanto para a empresa como para o trabalhador, não se excluem. O sistema de seguridade redundante em investimento nos ativos de risco enquanto também distribui a receita. O olhar conjunto das duas abordagens desmente o pressuposto de que o Estado seja oponente do mercado e vice-versa. De acordo com isso, o Estado de bem-estar social não é apenas uma ferramenta de poder do Estado sobre a economia, visando regulá-la, mas sim uma articulação entre política e economia capaz de mediar as demandas por distribuição, promovendo vantagem comparativa.

Além das perspectivas da responsabilização conforme os arranjos sociais (Esping-Andersen), e dos sistemas de habilidades (Iversen), Comisso *et al* (1996) também se propuseram a pensar o Estado de bem-estar social sob a influência da vantagem comparativa e da internacionalização econômica. Os autores apresentam a ideia de que a internacionalização crescente aumenta a probabilidade de choques econômicos e consequentes crises políticas dos governos, fazendo com que a política doméstica seja fundamentalmente regida por empresários. Além disso, consideram que a internacionalização prejudica a autonomia das políticas governamentais, de modo que as medidas macroeconômicas serão mais ou menos eficazes a depender das características de cada país. Políticas fiscais podem ser mais eficazes em países com taxas de câmbio fixas do que com taxas flutuantes. Por outro lado, políticas monetárias tendem a ser mais eficazes com taxas de juros flutuantes. Segundo a análise, o Estado de bem-estar social será politicamente eficaz e economicamente eficiente em economias mais isoladas – o que, na prática, não se concretiza, dado que a internacionalização deve afetar até mesmo países cujas economias estejam fechadas. Em economias abertas, há uma constante tensão entre o politicamente eficaz e o economicamente eficiente, já que o desempenho econômico é fortemente dependente da competitividade dos bens comercializáveis. Nelas, os trabalhadores do setor não comercial sentem-se menos propensos a riscos e mais encorajados a lutar por maiores salários em relação aos trabalhadores do setor de bens comercializados. O que vai equilibrar esse jogo são as instituições do mercado de trabalho (sindicatos). Porém, com o fortalecimento da internacionalização, o capital internacional ganha poder político em detrimento dos trabalhadores e políticos. Assim, o capitalista exerce cada vez mais influência política sobre o governo, enquanto o trabalhador, cada vez menos. Uma possível atenuação para o dilema nos governos social-democratas seria

a centralização de sindicatos para conjugar políticas de bem-estar com ajustes econômicos. Os autores observam ainda que países em desenvolvimento estão relativamente bem mais propensos às pressões da economia mundial em suas políticas econômicas, tornando-se mais vulneráveis.

Tais considerações ajudam a entender o funcionamento dos Estados de bem-estar social na contemporaneidade. As abordagens de Esping-Andersen, Iversen e Comisso *et al* lançam mão de um olhar comparativo sobre o Estado de bem-estar social, de modo que o tipo idealizado desse modelo de Estado se desfaz mediante as peculiaridades de cada país, no que diz respeito às suas relações sociais, sistemas de habilidades e nível de internacionalização. Por mais que as políticas de seguridade mais eficientes no quesito autonomização do indivíduo – nas palavras de Esping-Andersen, desmercadorização – sejam encontradas nos países escandinavos, há uma gama de critérios que podem caracterizar uma unidade política como um Estado de bem-estar social ou não, ainda que em níveis mais ou menos competentes.

Leibfried (2010) sinaliza que a compreensão do Estado de bem-estar social só pode se dar considerando as diferenças e semelhanças entre as nações. Num apanhado geral, o autor divide regionalmente os Estados de bem-estar social na contemporaneidade de acordo com os temas predominantes em suas políticas sociais. A China e o sudeste asiático priorizam educação e habitação; a Europa oriental (pré-comunista), o sistema de seguridade social; a Europa ocidental, as Instituições do EBE, seus fundos e fundadores; a Escandinávia, a saúde; a América Latina e o sul da Europa contam intensamente com trabalhos assistencialistas religiosos de contribuição ao Estado.

Castles *et al* (2010) observam que as transformações que impulsionaram o Estado de bem-estar social na Europa ocidental, América e Oceania foram as mesmas, porém, a consolidação dele nesses países se deu de maneiras diversas. Quanto aos objetivos políticos, alguns países buscaram fornecer uma rede de segurança para poucos enquanto outros trabalharam no sentido de proporcionar a melhor provisão para todos. Quanto às soluções institucionais, alguns países investiram em programas sociais diversos, outros em combinação público-privada, outros em programas de transferências de renda e outros em política social regulatória. Em desacordo com a argumentação que se pretende construir nesse trabalho, os autores consideram possibilidades diversas de trajetórias de construção do Estado de bem-estar social, incluindo a possibilidade da consolidação de cima pra baixo, que exemplificam com o caso das monarquias autoritárias na Europa.

O período de prosperidade dos Estados de bem-estar social compreendeu o fim da II Guerra e o fim dos anos 1970. A partir de então, com a crise do petróleo e o choque econômico, ascendeu uma onda de ceticismo e críticas ao Estado de bem-estar social. Ele passou a ser considerado ineficiente, paternalista, moralmente degradado, extremamente burocrático, dentre outras censuras. No entanto, a principal crítica, que mais trouxe alterações políticas no plano concreto, foi a da teoria neoliberalista. Ela encontrou apoio no banco mundial e no FMI, e resistência na OIT, OMS, e cúpulas sociais da ONU. A intervenção estatal passa a ser vista como parte do problema e não alternativa aos desequilíbrios macroeconômicos. A intenção era reformular o papel do Estado na economia e na seguridade, apresentando vantagens comparativas no plano internacional. Assim, na década de 1980, houve desregulamentação e internacionalização dos mercados de capitais e ampliação da liberalização comercial, e na década de 1990, uma globalização econômica real, baseada no sucesso da União Europeia.

O colapso do comunismo em 1989 fortaleceu o neoliberalismo. A economia política internacional passou por uma transformação após década de 1970. Houve maior integração Europeia, que culminou em restrições às políticas fiscal e monetária dos Estados-Nação, impedindo as políticas de cunho Keynesiano. Ao mesmo tempo, as capacidades de elaboração dessas políticas no plano supranacional (UE) não foram fortalecidas. De forma geral, houve diminuição da soberania do Estado Nação, não acompanhada por intervenções supranacionais no plano socioeconômico. Todas essas mudanças foram acompanhadas também por uma mudança ideológica, segundo a qual, o investimento social passou a ser considerado um peso morto na economia. O Estado de bem-estar social passou a contar com desafios tanto no plano internacional como no plano doméstico. Apesar do enfraquecimento político da autonomia nacional, vertentes teóricas consideram que os efeitos da globalização comercial não foram de todo negativos para o Estado de bem-estar social. O crescimento econômico advindo do comércio pode ser um impulsionador das políticas sociais. De modo que os Estados passaram a ter a missão de conciliar liberalização, flexibilização e desregulamentação com políticas macroeconômicas de bem-estar. No plano doméstico, a transição da economia industrial para a pós-industrial ascendeu o setor de serviços, cuja produtividade é menor que a da indústria, reduzindo o crescimento econômico e impactando as políticas públicas. As formas familiares tradicionais foram alteradas, impactando o mercado de trabalho, que passou a contar com maior ocupação de mulheres, aumentando a responsabilidade do Estado pelos serviços sociais de cuidados à família. O envelhecimento da população – resultado das próprias políticas do Estado de bem-estar social – e a consequente diminuição da população economicamente ativa

aumentou a carga financeira dos mais jovens. O crescimento da diversidade étnica decorrente das grandes migrações da década de 1960, principalmente de refugiados, aumentou a incidência de pobreza entre imigrantes, gerando maior necessidade de políticas de inclusão social. Todo esse contexto se traduz na necessidade de reinvenção dos EBEs tradicionais, que agora contam com novos riscos sociais. A extensão da vulnerabilidade de cada nação a essas forças transformadoras influencia as variações nos regimes de EBE, em que democracias avançadas tendem a ser menos vulneráveis (CASTLES *et al*, 2010; IVERSEN, 2005; KEOHANE & MILNER, 1996).

Apesar do avanço do neoliberalismo, a crise de 2008 foi decisiva para repensar o papel do Estado, que começou novamente a interferir nas políticas sociais e na regulamentação internacional contra crises, tanto no nível nacional como supranacional. Nesse contexto, desempenharam papel importante também nessas políticas, os BRICS, grupo cuja formação inclui o Brasil. Segundo Castles *et al* (2010), a causa principal da crise de 2008 foi a política habitacional ineficiente dos EUA, que em vez de prover habitação de baixo custo à classe trabalhadora, subsidiou o setor privado, sem fiscalização eficaz. No contexto geopolítico contemporâneo, torna-se necessário outro contrato social para o século XXI que abarque as demandas da supranacionalidade. As instituições do EBE devem ser modificadas para que as organizações supranacionais sejam capazes de prover o bem-estar na carência dos limites impostos pela internacionalização aos Estados.

Às variáveis apresentadas pelas abordagens de Esping-Andersen, Iversen e Comisso *et al* podem-se somar outras várias. A presente tese pretende entender como se comporta o EBE no Brasil enquanto país em desenvolvimento, considerando a variável do clientelismo na cultura política do país.

1.9. Conclusão

O marxismo introduziu na classe operária a noção de uma iminente necessidade de expropriação dos meios de produção, justificada pela constatação de uma realidade baseada no materialismo histórico e na exploração entre classes sociais. No entanto, sua teorização não esclareceu através de que meios o socialismo poderia ser efetivamente alcançado, deixando como herança uma polêmica menção a um período transitório, em que seria necessário estabelecer a ditadura do proletariado. Ao fim do século XVIII e início do século XIX, o

desenvolvimento material estava avançado, mas a possibilidade de o proletariado chegar ao poder ainda parecia distante, e os esforços estavam concentrados nisso.

Entre os socialistas houve uma cisão fundamental em relação ao método a ser adotado para alcançar a expropriação e a transformação social. Revolucionários entendiam que as tentativas de reformas políticas por meios institucionais estabelecidos e herdados da revolução burguesa estavam fora de cogitação, tendendo à expropriação pela força. Os partidos social-democratas surgem baseados na expectativa de uma transformação social gradual e pacífica, apoiando um movimento reformista via parlamento, pautado em métodos plenamente democráticos.

A social-democracia se fortalece tendo como epicentro político a Alemanha, de onde expande suas bases teóricas, primeiro à Europa, e depois pouco a pouco ao restante do mundo. O partido lança as bases de um marxismo teórico pautado no tripé materialismo histórico, luta de classes e teoria do valor. Alguns teóricos foram responsáveis pela consolidação do marxismo entre o movimento operário internacional no período, mas a principal base doutrinária do partido, o programa Erfurt de 1898, tornou-se sua manifestação máxima. Por esse motivo, seus formuladores, Bernstein e Kautsky, foram tomados como referência teórica da social-democracia no presente capítulo.

Para Bernstein, a democracia era necessária ao socialismo, porém, incompatível com a teoria marxista, que necessitava de revisões. Para Kautsky, a democracia também era necessária ao socialismo, e completamente compatível com a teoria marxista. Enquanto Bernstein considerava uma ditadura do proletariado inconcebível na sociedade moderna, Kautsky demonstra como ela poderia ser apenas outro termo para um governo plenamente democrático. Bernstein toma o termo “ditadura do proletariado” como uma imposição dos interesses da classe operária sobre as demais classes sociais, configurando a continuidade da exploração entre classes. Kautsky, por outro lado, entende que a classe operária saberia abrir mão de seus interesses próprios para assumir os interesses da coletividade.

Um conceito-chave entre Bernstein e Kautsky era o bem comum. Ambos se apoiam na ideia de superação dos interesses de classe em prol dos interesses gerais, de forma que as bases teóricas da social-democracia trazem à tona a forte presença do debate em torno da universalização de direitos. Tanto em Bernstein como em Kautsky, vemos que o bem-estar geral da sociedade estava associado ao socialismo, na medida em que este poderia promover uma transformação no direcionamento do desenvolvimento econômico. O socialismo, em vez de promover a acumulação capitalista, promove o desenvolvimento social, e isso só se torna

possível por meio da democracia. O bem-estar geral, então, não equivale estritamente ao bem-estar proletário. O socialismo seria o caminho para a universalização de direitos.

O grande avanço da social-democracia foi introduzir a possibilidade de o movimento operário assumir a luta pela transformação social via meios democráticos, através da participação política no parlamento, e crescente participação no sufrágio. A nova estratégia do socialismo estava traçada, e se daria através de reformas políticas graduais, até que se alcançasse a maioria na disputa eleitoral, tornando possível a chegada ao poder. Porém, a falta de uma estratégia econômica mais precisa em relação à socialização dos meios de produção continuava a ser uma incógnita no período entre guerras.

O compromisso Keynesiano surge como alternativa real à defasagem teórica do socialismo marxista. A social-democracia abraça a revolução keynesiana como seu suporte técnico, e assume um papel regulador da economia, aquém dos objetivos iniciais de transformação e expropriação. Deixa de ser necessário que o Estado se aproprie dos meios de produção, bastando a ele a interferência anticíclica sobre os rumos da demanda. Como consequência, a social-democracia rompe com os princípios socialistas de supressão da propriedade privada, cedendo a uma convivência harmônica com o sistema capitalista. Ao se basear na regulação do mercado, a social-democracia vê, no capitalismo, a possibilidade extinguir a exploração da classe trabalhadora, conciliando os interesses entre capitalistas e trabalhadores.

O casamento da social-democracia com a teoria Keynesiana da origem ao Estado de Bem-estar social-democrata. Este pressupõe a existência de algumas características comuns que norteiam sua atuação política, como a regulação da economia capitalista por meio de políticas macroeconômicas de cunho Keynesiano, ou a gestão baseada na interdependência entre políticas sociais e econômicas, por exemplo. Apesar disso, a experiência mostra que há uma diversidade de fatores que influenciam a maneira como cada país consolida seu Estado de bem-estar social. Algumas abordagens categorizam o Estado de bem-estar social de acordo com diferentes variáveis observadas. A mais tradicional é a de Esping-Andersen, que se baseia nas relações sociais, e categoriza os regimes de EBE de acordo com o nível de responsabilização do Estado pelo bem-estar de sua população, considerando a intensidade com que os países contam com o mercado e a família. Essa abordagem introduz o conceito de desmercadorização, cujo significado se traduz na autonomização dos cidadãos em relação ao mercado. Para Esping-Andersen, os Estados de bem-estar social mais eficientes na desmercadorização seriam os países escandinavos. Outras categorizações também foram feitas por Iversen (2005) e Comisso *et al* (1996), baseadas nos sistemas de habilidades dos

países e no nível de internacionalização, respectivamente. Essas abordagens trazem à luz uma convergência entre as políticas de seguridade e os interesses do capital.

As tradicionais abordagens do Estado de bem-estar social não se aprofundam nas especificidades dos países em desenvolvimento – quando os consideram. No entanto, podem servir de parâmetro para pensar o funcionamento do EBE nesses contextos. A partir do conceito de desmercadorização e universalidade de direitos, a presente tese pretende analisar o Estado de bem-estar social no Brasil, somando à análise variáveis características da cultura política brasileira, como as relações de clientelismo.

Sabemos que há, desde o fim dos anos 1970, uma onda de ceticismo em relação ao Estado de bem-estar social, e um fortalecimento do neoliberalismo. A soberania dos Estados Nação tem perdido força ante a organizações supranacionais, ficando limitados em suas políticas fiscais e monetárias. Por outro lado, tais organizações não se mostraram eficazes em promover o bem-estar social através de intervenções no plano socioeconômico. A mudança ideológica dos últimos anos relacionou o investimento social à ineficiência econômica. No entanto, o papel do Estado no provimento do bem-estar tem resistido através da reestruturação de suas instituições.

CAPÍTULO II

O DESENVOLVIMENTISMO: AS PARTICULARIDADES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL LATINO-AMERICANO E BRASILEIRO

Introdução

O primeiro capítulo tentou evidenciar o debate em torno do qual estamos pensando o Estado de bem-estar social. Nossa análise considera, para além da existência de políticas de seguridade, o processo político que deflagra o Estado de bem-estar social, a saber, a mobilização popular a favor da limitação do capital e seu poder de exploração, que se traduz, na prática, na luta democrática por direitos sociais universalistas e políticas sociais. No entanto, a fim de compreender como evolui o conceito de bem-estar social no Brasil ao longo do tempo, é necessário resgatar um breve histórico do *desenvolvimentismo social*. Nesse segundo capítulo, buscarei compreender a base teórica que determinou a instituição e o andamento das políticas sociais no Brasil e nos demais países latino-americanos.

O comprometimento do Estado com políticas econômicas e sociais voltadas para o crescimento se manifesta, na América Latina, por meio do desenvolvimentismo. Esse foi o movimento responsável por promover um Estado mais forte e intervencionista na América Latina, pautado na preocupação de líderes e figuras públicas para com sua posição regional na categorização mundial do desenvolvimento econômico. O desenvolvimentismo buscou romper com o fluxo dinâmico da divisão internacional do trabalho ditada pelos países centrais, através de políticas que fossem capazes de minimizar a distância material entre centro e periferia. Portanto, o conceito chave em pauta era o movimento anticíclico da economia, ou seja, uma quebra consciente e intencional do movimento natural do mercado por meio da intervenção estatal, com o objetivo de promover crescimento econômico e social nas regiões periféricas.¹⁴

14 Observe-se que *desenvolvimento* é um conceito do pós-segunda guerra. Seria o substituto da ideia de progresso, que se esvai com as mazelas herdadas das duas guerras mundiais e as desigualdades evidenciadas por elas. Portanto, os ideais de progresso e desenvolvimento são inerentes à modernidade e à Revolução Capitalista,

2.1. Brasil: a transição do pensamento liberal para o pensamento industrializante

No Brasil, uma defesa mais contundente pela industrialização significou o primeiro movimento de fortalecimento do Estado contra o liberalismo econômico; o pontapé inicial para as políticas desenvolvimentistas, que precedeu o próprio desenvolvimentismo latino-americano, propriamente dito.

À época do Brasil imperial predominava o pensamento liberal das vantagens comparativas. Segundo essa visão, as economias deveriam dedicar-se às atividades condizentes com suas condições naturais, o que no caso do Brasil significava investir em produção agrícola e exploração mineral. As críticas à especialização agrícola sempre vieram acompanhadas de argumentos intervencionistas e em prol do protecionismo alfandegário. (CURADO, 2013; FONSECA, 2000; FURTADO, 2005).

Com a proclamação da república – ou mais especificamente com a constituinte republicana – ao fim do século XIX, surge a defesa de um processo de industrialização para superar o caráter colonial da economia brasileira. O tema da industrialização estava em pauta: parlamentares, intelectuais, militares, empresários e governistas a defendiam com argumentos hoje conhecidos como “Cepalinos”. As crises econômicas de então eram atribuídas à dependência de importações de produtos estrangeiros, à política liberal, e à falta de proteção alfandegária. Amaro Cavalcanti, Aristides de Queiroz, Inocêncio S. Corrêa, Nilo Peçanha, Artur Bernardes e Jorge Street, entre outros, (*apud* Curado, 2013) consideravam que o liberalismo era algo que funcionava apenas na teoria, e que, na prática, dever-se-ia adotar políticas intervencionistas. Tal contraste redundou mais tarde no dualismo “Brasil legal x Brasil real” presente nos autores autoritários da década de 1930, que defendiam um governo mais centralizado para enfrentar as elites agrárias e assim modernizar o país. A divisão do trabalho no mundo estava definida e apresentava uma fragilidade das economias agroexportadoras em relação às economias industriais, já que aquelas dependiam das importações oriundas destas (CURADO, 2013; FONSECA, 2000).

A divisão internacional do trabalho já estava clara. Países produtores e exportadores exclusivamente de produtos agrícolas, ainda que politicamente independentes, não

e evocam um entendimento através do processo histórico, abarcando os objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente. Em outras palavras, desenvolvimento seria a busca das sociedades modernas pela realização dos direitos (BRESSER-PEREIRA, 2014).

passariam de uma perspectiva econômica das “condições de inferioridade de uma colônia”. (...) A excessiva dependência da compra de bens industriais do exterior, ao pressionar a conta de importações, ampliava a dependência externa da economia. (CURADO, 2013, p. 4)

Algumas correntes de pensamento que influenciaram a defesa da indústria foram o nacionalismo¹⁵, o papelismo¹⁶ e o positivismo. Para esse último, o progresso econômico estimulado pelo Estado seria um dos objetivos principais de uma sociedade (CURADO, 2013).

No campo da conjuntura alguns aspectos também favoreceram a defesa da indústria. O início da república contou com a administração de Rui Barbosa, que era um promotor ativo da política de expansão industrial. Rui Barbosa era papelista e instituiu a lei bancária em 1890, o que resultou em uma expansão monetária para além do recomendado, culminando no encilhamento¹⁷. Assim, o período foi marcado pela aceleração da inflação. A fim de defender a continuidade do processo de industrialização, Amaro Cavalcanti e Aristides de Queirós

15 Embora houvesse nacionalistas defensores do agronegócio. Nesse caso, Fonseca (2008) observa que o nacionalismo deve “ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro.” (FONSECA, 2008, p. 3).

16 O papelismo foi uma corrente de pensamento precedida pelos *anti-bullionists*, defensores de uma política monetária anticíclica (opositores da corrente dominante/clássica). O papelismo permitia desvincular a emissão de moeda das reservas metálicas, promovendo maior emissão de papel moeda. “Sobre isto, parece inegável que os *anti-bullionists*, assim como Keynes (e os papelistas brasileiros), de uma forma geral rejeitavam a convicção ricardiana pela qual a moeda possui valor intrínseco, expresso por quantidades de trabalho incorporadas expressas em ouro, e que não afetava as variáveis reais – entendendo-se, portanto, como neutra a longo prazo. Em contraposição, procuravam lembrar que o mercado monetário era mais complexo, onde fluíam expectativas, clima de confiança e convenções, com impacto decisivo em variáveis como a velocidade de circulação monetária e, portanto, indissociáveis da execução da política monetária.” (FONSECA, 2008, p. 5). Observe-se que nem todos os industrialistas eram papelistas.

17 Anteriormente à proclamação da República, Ouro Preto, então Ministro da Economia, amparado por uma situação favorável no balanço de pagamentos e nas taxas de câmbio, autorizou uma emissão de papel moeda conversível contra o triplo do depósito em ouro por três bancos: Banco Nacional do Brasil (RJ), Banco de São Paulo (SP) e Banco do Comércio (RJ). Caso esses bancos emitissem o máximo que lhes havia sido permitido, o incremento no meio circulante seria da ordem de 42%. Uma política de auxílio à lavoura, porém, inicia um processo de abertura de novos bancos, impulsionados por condições favoráveis de crédito. Começa assim, ainda sob o Império, um processo especulativo nos bancos. Com a ruptura política e a proclamação da República, paira um ambiente de incerteza, acrescido à desvalorização do conto de réis. Não foi possível manter a taxa de câmbio num patamar de equilíbrio. A emissão conversível não era mais viável com taxas de câmbio abaixo da paridade (o esquema das emissões conversíveis de Ouro Preto tinha por condição *sine qua non* a manutenção da taxa de câmbio ao par). Tem-se a falência do sistema de emissão conversível, e a escassez de meio circulante volta a ser um problema. Para Rui Barbosa, restava instituir a emissão de papel moeda com lastro em títulos da dívida pública. A partir de janeiro de 1890, as emissões crescem e novos bancos são criados, com concessão para emitirem contra apólices e metal. Após setembro do mesmo ano, todos poderiam emitir com base em metal – o que seria lucrativo enquanto o câmbio se posicionasse acima de determinada taxa. O processo especulativo se aprofunda de maneira perigosa, pois os bancos possuíam inúmeros títulos inflacionados em suas carteiras, comprometendo os passivos. Foi o que ocorreu quando a taxa de câmbio caiu abruptamente nos meses posteriores (já em 1891). A emissão de papel moeda tem um aumento superior a 144% sobre a base de janeiro de 1890, culminando em uma crise, chamada de encilhamento. (BOTELHO JÚNIOR, 2003).

passaram a relacionar a inflação, nesse contexto, ao caráter ainda imaturo da indústria e à dependência externa, desvinculando-a das argumentações que culpavam a expansão monetária e uma industrialização forçada (CURADO, 2013).

Apesar das tentativas de defesa da industrialização no início da república, as argumentações favoráveis a ela ainda eram marginais. As políticas ainda favoreciam fundamentalmente os interesses concisos dos produtores agrários. É na década de 1930 que as atividades industriais sofrem uma grande evolução, tanto no que diz respeito ao crescimento do setor, como no que tange à diversificação das atividades produtivas. A partir de 1930 nasce a concepção de que “o país estava em uma situação de atraso, que havia uma rota a percorrer para sair da ‘estagnação’, que não se poderia protelar na recuperação do tempo perdido” (FONSECA, 2000, p. 342). Pensamento este que coincidiu com os escritos posteriores de Prebisch (1949), cujo ponto central era o de que apenas o intervencionismo seria capaz de tirar a América Latina da situação de subordinação na divisão internacional do trabalho.

Em 1937, tem-se a instituição do Estado Novo e do projeto industrializante de Vargas. As atividades que mais se desenvolveram foram as relacionadas a produtos têxteis, bebidas e alimentos. Inicia-se um processo de substituição de importações marcado pelo fechamento da economia com vistas à proteção contra a concorrência externa, e pela presença significativa dos investimentos estatais, principalmente nos setores com barreiras à entrada. Nesse período, a industrialização brasileira era fortemente dependente das importações, sobretudo de bens de capital e insumos industriais (FONSECA, 2000).

Na década de 1940, com a industrialização evoluindo cada vez mais – inclusive com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 – surgem correntes de pensamento mais contundentes na defesa da industrialização. Do ponto de vista internacional, o mundo atravessava a maior guerra da história e se recuperava da grande depressão, cujos danos ainda repercutiam em todo lugar. No pós-guerra, com o fim de impérios coloniais, as regiões periféricas tornam-se estrategicamente relevantes para a situação geopolítica mundial, e passam a se importar com sua situação econômica desfavorável. Surge assim a economia do subdesenvolvimento. No Brasil, o primeiro governo de Vargas caminhava para o fim. As duas correntes de pensamento antagônicas que influenciariam os rumos da política brasileira, a saber, a liberal e a desenvolvimentista, foram personificadas, no período, por dois nomes

respectivamente: Gudin¹⁸ e Simonsen (FONSECA, 2000; TEIXEIRA *et al*, 2010; VERSIANI, 1986).

Simonsen foi o principal defensor da industrialização brasileira, pioneiro no debate desenvolvimentista iniciado na década de 1940. Amplamente influenciado por List e Manoilescu¹⁹, sua argumentação baseava-se em três principais aspectos. Primeiro, ele acreditava no planejamento: defendia que a ação estatal deveria se voltar para o suprimento das necessidades essenciais da população e para a estruturação socioeconômica do país. Segundo, ele acreditava no Estado intervencionista: defendia que a iniciativa privada por si só não poderia fazer crescer a renda nacional. Terceiro, ele acreditava na industrialização como fator essencial ao desenvolvimento: a industrialização estava associada ao desenvolvimento social (TEIXEIRA *et al*, 2010).

Embora Simonsen tenha introduzido importantes contribuições à política social no que tange aos conceitos de planejamento e intervencionismo, sobre o desenvolvimento suas previsões não se estabeleceram na prática. Ao longo do século XX foi possível notar que o crescimento da industrialização no Brasil – e até mesmo na América Latina – não redundou necessariamente em desenvolvimento humano, pois se baseou em condições desiguais de acumulação e distribuição. Esse seria um debate muito presente nos anos 1970, quando surge a tese dos estilos de crescimento, sobre a qual falaremos mais adiante.

(...) a realidade do desenvolvimento humano depende, por um lado, da superação da ignorância, da intolerância e da opressão, e, por outro, do aumento do bem-estar, da redução da desigualdade política e econômica e da proteção do meio ambiente. Houve avanço substancial nos aspectos políticos do progresso e na luta contra a pobreza absoluta, mas as necessidades econômicas básicas ainda estão longe de ser atendidas, a desigualdade econômica e, em menor grau, a desigualdade política continuam extremamente altas e a natureza está longe de ser protegida. A razão conseguiu derrotar a superstição e a religião, mas não a escassez básica de bens e serviços e os privilégios (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 38-39).

A partir da década de 1950, o debate acerca da industrialização no Brasil se desvincula de aspectos puramente nacionais, e abraça questões regionais, assumindo as argumentações

18 Simonsen e Gudin travaram um acirrado debate acerca da industrialização durante os anos 1940, que se estabelece a partir de um documento apresentado por Simonsen à Comissão de Planejamento em agosto de 1944. Tratava-se da síntese de suas ideias econômicas. O texto recebeu uma contrargumentação minuciosa de Gudin, economista neoclássico que defendia o livre mercado e a vocação agrária do Brasil. O debate perdurou com uma resposta posterior de Simonsen e ainda outra de Gudin (TEIXEIRA *et al*, 2010).

19 O alemão Georg Friedrich List (1789-1846) e o romeno Mihail Manoilescu (1891-1950) eram dois economistas defensores da industrialização e das políticas protecionistas, frequentemente citados por Simonsen (TEIXEIRA *et al*, 2010).

oriundas de uma nova Instituição: a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

2.2. O pensamento Cepalino

O pensamento Cepalino herda muitos de seus conceitos e abordagens das reflexões acerca das relações de colonialidade. As relações de colonialidade são as relações de exploração exercidas pelos países centrais ou desenvolvidos sobre suas antigas colônias, no que tange às esferas econômica, cultural e social, abrangendo relações dominantes de poder, saber e ser. A exploração da América Latina pela Europa colocou-a numa posição de subalternidade no sistema-mundo colonial moderno, em que pesa uma relação “centro x periferia”, remanescente mesmo após a independência política dos países colonizados. A hierarquização dos povos se dá na contemporaneidade pelo domínio da ciência, da tecnologia, da economia e da globalização²⁰ (BALLESTRIN, 2013; MAZZETTI et al, 2021).

Após a Segunda Guerra Mundial as nações se reorganizam de acordo com uma nova geopolítica, que as classifica e hierarquiza de acordo com três diferentes graus de desenvolvimento econômico. Surge assim a conceituação de “primeiro, segundo e terceiro mundos”, a partir de uma teoria da modernização, segundo a qual, os países subdesenvolvidos deveriam buscar a industrialização. Em 1948 é criada a Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – como um braço da Organização das Nações Unidas (ONU), com foco no desenvolvimento econômico da região. Em 1952 a Cepal inaugura sua sede no Brasil, no Rio de Janeiro, em colaboração com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), formando um grupo misto de estudos (MAZZETTI et al, 2021).

Os principais autores do pensamento Cepalino são Prebisch, Furtado, Ignácio Rangel e Aníbal Pinto. O grande marco inaugural do pensamento estruturalista foi o texto de 1949 de Prebisch: “*O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*”. Tais argumentações de Prebisch serviram de base para o início das teorizações da Cepal a favor de políticas intervencionistas e anticíclicas voltadas para a América Latina.

A teoria Cepalina propõe uma industrialização apoiada pela ação do Estado como forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. Ela encontrou apoio

20 A partir dos estudos sobre as relações de colonialidade também reverbera outra corrente divergente do desenvolvimentismo, a da decolonialidade. Ela surge ao fim do século XX como movimento político-acadêmico de crítica ao desenvolvimento, segundo a qual, é necessário desconstruir a perspectiva ocidentalizada imposta à América Latina (BALLESTRIN, 2013).

entre *policy makers*, empresários, e acadêmicos. O pensamento Cepalino passou a ser reconhecido como um pensamento estruturalista. Ele não pretendia ser uma teoria geral, a fim de substituir o paradigma dominante, mas pretendia criticar o liberalismo sob o aspecto da historicidade latino-americana. Os Cepalinos dos anos 1950 e 1960 assimilaram aspectos de diversas influências teóricas para fazê-los convergir ao seu núcleo de pesquisa e embasar suas teses. Sua intenção era menos acadêmica e mais pragmática, voltada para as políticas econômicas (BIELCHOWSKY, 1988; COLISTETE, 2001; FONSECA, 2000).

Ao longo dos anos o pensamento Cepalino sofreu algumas transformações, acompanhando as mudanças no contexto histórico e ideológico. Apesar disso, alguns traços analíticos mantiveram-se inalterados, como a abordagem estruturalista, a ideia de uma relação centro-periferia, a abordagem da inserção internacional, defesa da intervenção estatal e foco no crescimento, no progresso técnico, no emprego e na distribuição de renda (BIELSHOWSKY, 1988).

2.3. Prebisch: o diagnóstico inicial

Para Prebisch, a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho, baseada no pensamento liberal, era a de que os países de produção primária não precisavam se industrializar, uma vez que os frutos do progresso técnico tenderiam a se distribuir de maneira equitativa através da queda dos preços. Assim, de acordo com a lógica dos países centrais, a periferia deveria se resumir à produção de alimentos e matérias-primas necessárias a eles. Mas Prebisch (1949) observa que as duas guerras mundiais e a grande depressão haviam revelado um alto potencial de industrialização dos países periféricos, o que não se concretizara, entretanto. Alguns dos motivos que Prebisch levanta ao justificar o impedimento do progresso na América Latina são listados a seguir.

Em primeiro lugar, Prebisch atenta para a grande insuficiência de bens de capital. Para industrializar-se, a América Latina precisaria recorrer a uma importação considerável de bens de capital, que só seria possível, custeada pela exportação de produtos primários. De modo que, para Prebisch, o processo de industrialização e a produção primária não eram apenas compatíveis como concomitantemente necessários:

Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1949, p. 73).

Em segundo lugar, Prebisch observa que o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos dependia em alto grau dos investimentos estrangeiros. Isso tornava necessário o zelo de direcionar os investimentos para aplicações produtivas, capazes de diminuir o grau de importações. Ele aconselha, inclusive, a observar os padrões de investimento dos países centrais e adotar o que poderia dar certo para as economias periféricas. O principal critério de eficácia da aplicação do capital seria a promoção do bem-estar social²¹.

Em terceiro, Prebisch observa que o padrão de vida nas economias periféricas deveria acompanhar a quantidade de capital empregado, bem como a capacidade de administração desse capital, e, portanto, deveria ser necessariamente mais comedido em relação ao padrão de vida visto nos países centrais. Isso porque, para Prebisch, era fundamental que os países periféricos pudessem acumular capital com base em suas próprias poupanças, a fim de diminuir seu nível dependência dos investimentos externos²². Prebisch considerava um grande problema que os países latino-americanos possuísem padrões de consumo muito elevados em relação ao grau de capitalização, pois, para conseguir aumentar a formação de capital de maneira autônoma, a poupança era fundamental. O que possibilitava níveis de consumo tão altos era a concentração da renda:

As grandes disparidades da distribuição da renda podem ser e têm sido, historicamente, um fator favorecedor da acumulação de capital e do progresso técnico. Sem desconhecer o que isso significou também nesses países, há exemplos notórios e freqüentes de como essas disparidades distributivas estimulam formas de consumo características dos países de alta produtividade. (...) E se, nos lugares onde a produtividade é alta e a acumulação de capital é considerável, o crescimento da cota de gastos fiscais é objeto de preocupação, maior ainda será ele nos países em que é necessário destinar à poupança uma parcela apreciável da receita interna. (PREBISCH, 1949, p. 109).

Ou seja, para Prebisch, era necessário reavaliar as necessidades particulares e coletivas e alterar o padrão de consumo tanto das classes altas como dos governos, para alterar o bem-

21 Prebisch (1949) observa que muitas indústrias na América Latina se desenvolveram para enfrentar situações de emergência, e, portanto, nem todas promoveram o bem-estar social.

22 Prebisch considera os EUA como principal centro econômico. Ele observa que, enquanto os EUA, líder em progresso técnico, tende a diminuir suas importações, países da América Latina tendem a aumentá-las, para acompanhar o estilo de vida que se desenvolve no centro (o progresso permite o acesso a novos produtos de grandes benefícios técnicos, cria novas necessidades, e estimula sobremaneira a publicidade).

estar mensurável da coletividade. Era imprescindível uma política voltada para a distribuição de renda²³.

Para efetivamente desvincularem-se dos investimentos externos, Prebisch defendia que os países latino-americanos precisavam aumentar sua produtividade, principalmente através do emprego industrial de pessoas desempregadas ou mal empregadas (inclusive com a utilização do trabalho feminino). Apenas os aumentos de produtividade seriam capazes de aumentar a poupança, e, portanto, a capitalização.

Em suma, Prebisch propõe o seguinte diagnóstico para as economias latino-americanas: o progresso técnico no mundo foi mais acentuado na indústria do que na produção primária, de modo que os preços dos produtos industrializados deveriam ter caído mais que os dos produtos primários, acompanhando o aumento da produtividade; porém, a relação de preços moveu-se de forma adversa à periferia. Isso se deu pois ao mesmo tempo em que os custos de produção baixaram, a renda dos empresários e dos fatores produtivos aumentou na mesma proporção ou ainda mais intensamente. Segundo Prebisch, entre 1870 e 1930, “a renda dos empresários e dos fatores produtivos, nos centros industriais, cresceu mais do que o aumento da produtividade, e na periferia, menos do que seu aumento correspondente” (PREBISCH, 1949, p. 83). O que significa dizer que os países periféricos transferiram para os países centrais parte do fruto de seu próprio progresso técnico.

Para Prebisch, o movimento cíclico da economia tenderia a perpetuar tal situação, considerada a disparidade entre demanda e oferta dos artigos produzidos nos países centrais; ou seja, os preços dos produtos primários tenderiam a cair mais do que os preços dos produtos finais nas fases descendentes (quando a oferta supera a demanda), aumentando gradativamente o distanciamento entre preços finais e primários. Isso se daria, segundo Prebisch, devido à desorganização das massas trabalhadoras nos países periféricos, que torna mais difícil a conquista de aumentos salariais similares aos praticados nos países industrializados. De modo que “A contração da renda — seja ela sob a forma de lucros ou salários —, portanto, é menos difícil na periferia.” (PREBISCH, 1949, p. 87). Em resumo, pode-se dizer que os países centrais transferem a pressão sobre a queda da renda aos países periféricos na fase descendente.

23 O consumo exacerbado nos países da América Latina geravam inflação, e os altos lucros provenientes do aumento dos preços não eram revertidos em poupança, mas sim em distribuição a acionistas e reinvestimentos, o que gerava novos processos inflacionários. Baseado em dados estatísticos, Prebisch demonstra que parte considerável das importações de grupos de renda elevada era gasta em artigos não essenciais ao desenvolvimento econômico.

Dado o papel fundamental dos ciclos econômicos na perpetuação do distanciamento entre a renda de países centrais e periféricos, Prebisch defendia que fossem adotadas políticas anticíclicas nas economias latino-americanas. Para ele, a industrialização da América Latina proporcionaria o aumento dos salários no setor industrial, e como consequência, o aumento dos preços no setor primário, o que daria a este último a capacidade de se apropriar de parte do fruto do progresso técnico: “uma vez que os preços não acompanham a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico” (PREBISCH, 1949, p. 89).

Em fases crescentes, Prebisch defendeu que o Estado deveria aproveitar a maior arrecadação para acumular recursos para tempos difíceis ou utilizá-los para quitar dívidas, e não fazer investimentos públicos, a despeito das possíveis incompatibilidades com os interesses políticos. Em fases decrescentes, o Estado deveria adotar medidas para a redução das importações de bens duráveis (tanto de consumo como de capital, por muito provavelmente já terem sido adquiridos na fase crescente), e artigos não essenciais, mantendo apenas as importações de produtos e materiais indispensáveis ao funcionamento da economia em sua capacidade máxima.

Prebisch foi um influenciador de vários teóricos que passaram pela Cepal ao longo das últimas cinco décadas do século XX, como Furtado, Sunkel, Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares e outros. Para além da Cepal, influenciou profundamente a concepção de instituições e políticas econômicas na América Latina, por ter sido um teórico original, que formulou questionamentos de grande pertinência a partir de uma leitura histórica muito precisa, e por perseguir o ideal de transformação das estruturas econômicas e sociais da América Latina. Embora o pensamento Cepalino tenha evoluído ao longo do tempo (como veremos no item 2.4) e muitas premissas originais tenham sido questionadas e até reelaboradas, o núcleo básico da teoria do desenvolvimentismo deve-se a Prebisch (CEPAL, 2012).

2.4. Entre Keynes e a Cepal: continuidades e discontinuidades

No primeiro capítulo dessa tese vimos que a social-democracia apropriou-se da concepção reformista, a fim de combater a exploração da classe trabalhadora através de políticas intervencionistas. A social-democracia encontrou amparo teórico nas concepções de Keynes, para quem o Estado seria capaz de contrabalançar a dinâmica natural do mercado através de políticas anticíclicas. Como visto, a Teoria Geral de Keynes significou uma

verdadeira revolução na ortodoxia econômica no século XX. A teorização de Prebisch surge poucos anos após o lançamento da *Teoria Geral*. Não apenas o texto inaugural do autor sobre os problemas de desenvolvimento da América Latina, mas também outras produções literárias do período acerca da economia do subdesenvolvimento²⁴ demonstraram grande influência da *Teoria Geral*. De fato, o livro de Keynes foi amplamente aceito, criticado e difundido entre o pensamento econômico num curto período de tempo, inspirando produções acadêmicas em grande escala; rapidamente tornou-se uma Escola no meio acadêmico, assumindo a dimensão de um clássico (VERSIANI, 1986).

Em geral, a literatura atribui ao pensamento Cepalino uma influência direta do pensamento Keynesiano, considerando-o uma adaptação da Teoria Geral à América Latina, por compartilhar de ideias como planejamento, intervencionismo, defesa de políticas de estímulo ao investimento, ênfase à demanda interna, etc. Além disso, o pensamento Cepalino se desenvolveu baseado em uma abordagem macroeconômica, considerando a economia a partir de agregados como poupança, investimento, progresso técnico e renda nacional, o que configura uma influência do keynesianismo. De fato, Keynes é quem introduz uma leitura intervencionista na Economia, assumindo o papel de principal questionador do liberalismo clássico. A partir de sua teoria, passa a ser perfeitamente aceitável a defesa da distribuição de renda, que não mais assume o aspecto de vilã do crescimento, mas, ao contrário, passa a ser um braço do investimento ao estimular a demanda. Além disso, Keynes introduz argumentos que justificam o protecionismo, tão caro aos países periféricos, por significar um passo necessário rumo à superação do subdesenvolvimento. O protecionismo, já defendido anteriormente pela sabedoria prática e executado durante o mercantilismo, encontra embasamento teórico na *Teoria Geral* (COLISTETE, 2001; FONSECA, 2000; VERSIANI, 1986).

Mas, segundo Fonseca (2000), a *Teoria Geral* é “apenas uma das vertentes teóricas que confluíram para formar o chamado pensamento cepalino” (p. 334). Se há, por um lado, uma influência de Keynes sobre a Cepal, por outro lado, essa influência não é direta nem linear. Prebisch, por exemplo, ao defender o consumo comedido e a poupança como principal fonte de financiamento da capitalização, entra em choque com alguns aspectos pontuais da teoria Keynesiana.

24 *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*, 1950; *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, 1973; *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, 1973.

Embora a Teoria Geral se aplique a qualquer contexto capitalista, ela foi desenvolvida com base em características específicas de países centrais, e não pensada para os problemas de economias subdesenvolvidas. A *visão* de Keynes influenciou mais as reflexões acerca do subdesenvolvimento do que os detalhes analíticos de sua obra. Ou seja, as percepções por trás da Teoria Geral foram o que realmente gerou “encanto” nos autores desenvolvimentistas: na prática, empresários e governistas já percebiam certa incongruência na teoria clássica, e o Keynesianismo racionaliza isso em uma teoria reconhecidamente aceitável. De modo que o desenvolvimentismo utilizou muitos princípios gerais do Keynesianismo, mas adaptando a aplicação desses princípios ao caso das economias periféricas, a fim de propor maneiras efetivas para lidar com demanda, investimento, inflação e desemprego nessas economias (VERSIANI, 1986).

Exemplo disso é que a função-consumo de Keynes demonstrou não ser perfeitamente aplicável em economias subdesenvolvidas. Nessas economias, o papel do Estado como impulsionador da demanda é questionável após certo ponto, devido à inelasticidade da oferta; nem sempre a expansão da demanda se traduzirá em aumento do produto, por impossibilidade da capacidade produtiva, gerando inflação. Nesse caso específico, o papel do Estado deveria ser o de estimular a poupança. Poupança não era o problema que Keynes tinha em mente ao produzir sua teoria geral; países desenvolvidos tinham boas poupanças, porém, não a reverteram em investimento. Já nos países periféricos, a propensão a consumir é muito alta, e por isso, o problema principal é outro: insuficiência de poupança. De modo que o pensamento cepalino pode ser considerado a versão regional da ideologia Keynesiana do desenvolvimento (BIELSHOWSKY, 1988; VERSIANI, 1986).

Entre os principais pontos que diferenciam o Keynesianismo do pensamento Cepalino, segundo Fonseca (2000), está o fato de que o primeiro é marcado pelo equilíbrio de curto prazo, enquanto o segundo pelo enfoque de longo prazo, voltado à necessidade de expandir a capacidade produtiva. O autor também defende que o princípio Keynesiano da demanda efetiva é limitado no pensamento Cepalino (a não ser em Furtado). Se para Keynes a capacidade produtiva e a tecnologia eram variáveis dadas, para a Cepal eram variáveis de estudo por excelência, não obstante o fato de ser indispensável, para a Cepal, a expansão da capacidade produtiva dos países periféricos.

2.5. Outras influências do pensamento Cepalino

Além de Keynes, há outras importantes influências sobre o pensamento Cepalino. Destacam-se aqui Nurske, Myrdal e List, que serão abordados nas próximas seções.

2.5.1. Ragnar Nurkse

Ragnar Nurkse (1907-1959) foi um economista estoniano-americano que destacou o papel da poupança e do investimento no desenvolvimento econômico. Defendia que os países subdesenvolvidos dispunham de uma formação de capital insuficiente, dados sua população e recursos naturais²⁵. Ele se propôs a estudar o problema da formação de capital a partir de algumas situações-chave, buscando entender porque os países subdesenvolvidos tinham dificuldade em direcionar uma parte maior de suas atividades produtivas aos bens de produção (a atividade produtiva nesses países era direcionada aos bens de consumo quase que em sua totalidade). Para ele, o mundo dispunha de um grande fundo de conhecimentos técnicos. Porém, todo esse estoque de conhecimento não poderia ser aplicado à produção nos países subdesenvolvidos por uma questão de limitação de capital. Países subdesenvolvidos tendiam a permanecer desestimulados a aplicar capital na produção voltada para o mercado interno devido ao que ele chamou de “Problema do Mercado”: “em países menos desenvolvidos, o uso de equipamento moderno na produção de bens para o consumo nacional é limitado pelo pequeno tamanho do mercado, pela falta de poder aquisitivo do mercado interno (...)” (NURKSE, 1957, P. 15). Se o pequeno mercado interno não justificava maiores esforços de acréscimo tecnológico, tal situação só poderia ser revertida efetivamente, segundo Nurkse, pelo aumento da produtividade, ou seja, o aumento na capacidade de produção *per capita*, com efeito sobre a renda real. De modo que o autor estava defendendo, em última instância, uma interferência no ciclo que mantinha os países na condição de subdesenvolvimento. Baseado na teoria de Shumpeter, Nurkse admitia que o investimento, embora pudesse produzir efeitos monetários depressivos no curto prazo, significava a razão de ser do progresso econômico no longo prazo. O investimento em altos níveis poderia ser sustentável se fosse realizado de maneira abrangente e simultânea. Dessa forma, o pessoal empregado asseguraria o mercado para os novos produtos. Assim, Nurkse admitia que os países subdesenvolvidos não apenas poderiam, mas deveriam encontrar saídas para alcançar o desenvolvimento espelhando-se no exemplo das nações desenvolvidas.

25 Apesar de admitir que a condição de subdesenvolvimento não era devida apenas à formação de capital insuficiente, Nurkse considerava ser este um aspecto determinante.

A teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter destinava-se a ser aplicada principalmente ao surto e crescimento do capitalismo ocidental. Não é necessariamente aplicável a outros tipos de sociedade. É possível que em outros tipos de sociedade as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação econômica precisem ser deliberadamente organizadas pelo Estado, por meio de alguma forma de ação coordenada e empreendimento coletivo, pelo menos inicialmente. (NURKSE, 1957, P. 22)

Ou seja, para Nurkse, países subdesenvolvidos deveriam suplantar a estagnação através de um esforço coordenado pelo Estado.

2.5.2. Gunnar Myrdal

O sueco Gunnar Myrdal (1898-1987) também foi um grande defensor do planejamento econômico. Socialdemocrata, reconhecia que a cultura do planejamento foi resultante dos acontecimentos históricos, que obrigaram o Estado e o cidadão a assumirem cada vez mais intensamente a responsabilidade pelo controle da vida econômica.

Para Myrdal (1960), a revolução industrial pela qual passaram as nações desenvolvidas foi um processo espontâneo, induzido pelo desejo de maiores lucros dos empresários individuais, e não um acontecimento estimulado pelo Estado, como ocorre nos países subdesenvolvidos. Essa industrialização espontânea promoveu naturalmente a queda gradual dos regulamentos estatais e do sistema de guildas. Seguramente, a desregulamentação na Europa foi bem maior que a ocorrida nos Estados Unidos, pelo simples fato de que lá, os regulamentos pré-revolução industrial eram muito mais numerosos.

Myrdal observa que o grande número de intervenções estatais que passaram a ser necessárias na economia após a industrialização foi o motivo pelo qual o Estado passou a adotar uma política planejada e coordenada. Paradoxalmente, o planejamento estatal existe para minimizar a necessidade de intervenções pontuais na política econômica.

Como um simples fato histórico, a intervenção do Estado nos países ocidentais não foi o resultado de uma decisão consciente de planejar, mas geralmente precedeu o planejamento. A sequência regular foi que a intervenção causou planejamento. (MYRDAL, 1960, p. 19).

Dito de outra forma, as intervenções estatais por necessidades específicas e urgentes, com o tempo passaram a se tornar repetidas e mais ou menos previsíveis, tornando possível o planejamento. Visto dessa forma, Myrdal observa que o próprio liberalismo econômico utilizou-se positivamente do planejamento. Para os liberais era interessante reduzir a necessidade de intervenções através de ações planejadas.

Para Myrdal (1960), a sequencia de crises econômicas vividas no século passado impulsionou ainda mais o planejamento, pois as crises aumentaram significativamente a necessidade de intervenções. Com a crise, são tomadas medidas protecionistas, que por sua vez geram mudanças de caráter duradouro. Tais mudanças tendem a se tornar permanentes mesmo com o recuo da crise. Logo, há uma tendência cumulativa de crescimento do volume de intervenção estatal.

Myrdal defende a argumentação com o exemplo da queda do padrão ouro. Em condições de equilíbrio do mercado de capitais, o padrão-ouro funcionaria limitando os extremos em que o mercado poderia operar, e o mercado estaria sempre trabalhando livremente na tendência ao reequilíbrio, mesmo com problemas esporádicos. Com as crises, o mercado sai de seu equilíbrio totalmente e os limites extremos não funcionam mais, sendo necessária uma intervenção, que, na prática, foi a instituição do FMI.

Um outro efeito que a crise gera, segundo Myrdal (1960), é a alteração na crença das pessoas. Se antes da crise todos têm confiança no equilíbrio automático da economia, depois da crise descobre-se que não só é possível intervir, como também é positivo. A aceitação passa a ser maior para o que se mostrou mais eficiente. “Esta é, de fato, uma razão pela qual tantas mudanças sociais são tão irreversíveis quanto a reação quando o sódio é jogado na água.” (MYRDAL, 1960, p. 25).

Por outro lado, Myrdal reconhece que o planejamento ocorre de maneira diversa nos países subdesenvolvidos. Ele entende que, enquanto os países ricos detêm o poder de sua riqueza, sendo livres para ditar os rumos de suas relações comerciais e financeiras, países subdesenvolvidos, em geral, são levados a se acomodar de uma forma ou de outra às políticas dos países ricos. Isso por que:

(...) ser subdesenvolvido significa justamente que, em tal país, as indústrias inicialmente não têm força para competir com sucesso. Caso contrário, não teria permanecido subdesenvolvido. Significa que, sem proteger os mercados, não há demanda efetiva suficiente para absorver sua força de trabalho. A mão-de-obra, portanto, é empregada de formas menos produtivas ou está desempregada. (MYRDAL, 1960, p. 170).

O que Myrdal está propondo é que, diferente dos países ricos, países pobres tem razões para planejar o desenvolvimento econômico por meio de políticas nacionalistas. Na prática, países subdesenvolvidos precisam ser protecionistas e realizar políticas cambiais que permitam controlar seu comércio exterior, seja para restringir importações menos necessárias, seja para estimular as exportações. Além disso, para Myrdal, o nacionalismo também promove o fortalecimento da vida política, o que seria essencial, especialmente para países

subdesenvolvidos. Países pobres geralmente são recém-independentes, e, portanto, carecem de emoções nacionalistas que despertem para a unidade da nação e formação de políticas nacionais. O ímpeto nacionalista, segundo Myrdal, tende a igualar as oportunidades, propagar o ímpeto expansionista industrializante, elevar o nível de educação geral, e criar um sentido amplamente disseminado de participação nas ambições de uma cultura comum.

Vale observar que os argumentos de Myrdal ajustam-se aos argumentos gerais deste trabalho, no que tange à relação direta entre Estado de Bem-estar e participação social. No primeiro capítulo, buscamos associar o programa da Social-democracia com a iniciativa do movimento operário em ocupar o espaço político, buscando, através do modelo democrático de governo, realizar reformas a favor da classe trabalhadora. A organização coletiva, conforme discutido, foi um fenômeno crucial para a instituição do Estado de Bem-estar, visto ter subsidiado a mobilização por políticas de seguridade e a sustentação do Estado Nação através da equiparação social, econômica e política dos cidadãos.

2.5.3. Friedrich List

George Friedrich List (1789-1846) foi um economista alemão que, embora pouco citado pelos Cepalinos, era muito conhecido pelos intelectuais na América Latina desde o fim do século XIX – ele era referência obrigatória em muitos cursos de economia política. Foi um dos primeiros críticos da economia clássica, sendo sua principal obra *Sistema Nacional de Economia Política*, de 1841. Para List os clássicos baseavam-se em generalizações que não levavam em conta as especificidades históricas de cada país. Dessa forma, considerava que nem todo país alcançaria um grau avançado de desenvolvimento seguindo os preceitos do livre comércio. Ao contrário, ele acreditava que países novos na corrida pela industrialização deveriam necessariamente proteger suas indústrias até serem capazes de competir com países desenvolvidos. Ele se utilizou do método histórico para investigar casos particulares e concluiu que a prosperidade de países avançados estava relacionada a fases de protecionismo, liberdade civil e unidade territorial (FILHO, 1999; FONSECA, 2000).

List era um defensor da industrialização muito citado por políticos, militares e líderes empresariais. Reconheceu que o protecionismo era um estágio necessário ao desenvolvimento, apesar de defender que deveria ser transitório. As principais semelhanças entre os pensamentos de List e os argumentos Cepalinos estão em considerar que as nações agrícolas estavam fadadas à subordinação no comércio internacional, por dependerem das importações dos países estrangeiros em troca dos bens manufaturados (defesa da priorização

do mercado interno). Para List, assim como para a Cepal, não havia contradição entre os interesses industriais e agrícolas, desde que sob a hegemonia dos primeiros (FILHO, 1999; FONSECA, 2000).

2.6. A evolução do pensamento Cepalino

Ao longo do tempo a produção da Cepal sofreu uma evolução. Prebisch, a princípio, contribui com o reconhecimento de falhas estruturais que dificultavam o desenvolvimento econômico e social latino-americano, baseadas na estrutura social assentada em privilégios e na má distribuição da riqueza. Mas o desenvolvimento linear baseado no modelo ocidental (único) passa a ser questionado e torna-se necessário incorporar aspectos sociais locais. Celso Furtado é quem introduz a ideia de não linearidade ao desenvolvimento econômico, na perspectiva de uma necessidade de fugir do sistema planetário que reproduz as relações de “desenvolvimento x subdesenvolvimento”, conjugando a vontade política com as condições objetivas. As mudanças no pensamento Cepalino ao longo do tempo foram resultado de algumas brechas teóricas deixadas pelos textos clássicos-pioneiros dos anos 1950 e 1960. Por um lado, tal “incompletude” foi vista com muita naturalidade e até mesmo positividade, por tornar a teoria simples o suficiente para ganhar espaço entre *policy makers* e público em geral, tornando mais fácil sua aceitação. Por outro lado, a constante adição de hipóteses levantou o questionamento em relação à sua consistência e capacidade explicativa. Apesar disso, de maneira geral, a Cepal conseguiu construir uma base teórica sólida ao longo do tempo (BIELSHOWSKY, 1988; COLISTETE, 2001; FURTADO, 1968; MAZZETTI et al, 2021).

Bielshowsky (1988) defende que a história da Cepal pode ser dividida em cinco etapas que duraram cerca de uma década cada uma, o que nos situa num recorte temporal que se inicia na década de 1950 e se encerra na década de 1990. No geral, a bibliografia acerca do pensamento estruturalista assume essa categorização histórica introduzida pelo autor. Explorar cada uma das etapas do pensamento Cepalino é fundamental para entender a relação entre as bases teóricas e a evolução do pensamento desenvolvimentista. A cada etapa, a conjuntura política, econômica e social foi atravessando a produção científica dos autores Cepalinos e influenciando aspectos do desenvolvimentismo. Apesar de manter-se fiel a questões básicas como intervenção Estatal e defesa da industrialização (ao menos durante o recorte histórico ora considerado), o desenvolvimentismo assumiu outras problemáticas e tensões ao longo dos anos. Podemos citar como exemplos o grau de influência maior ou menor sobre as políticas públicas, a divergência de opiniões acerca das formas pelas quais

deveria se atingir o avanço produtivo, as críticas a certos incentivos a investimentos, o foco mais ou menos exacerbado na influência do sistema transnacional sobre a condição de subdesenvolvimento regional, e as análises mais ou menos direcionadas ao longo prazo de acordo com as ameaças liberais mais recentes. Faremos um apanhado histórico sucinto para demonstrar como o desenvolvimentismo foi sendo construído ao longo desses cinquenta anos.

2.6.1. Primeira etapa

A primeira etapa diz respeito à origem e à década de 1950, quando a comissão se dedicou principalmente à defesa da industrialização pela substituição de importações. No período, o principal desafio foi a construção teórica. A trajetória específica das estruturas subdesenvolvidas da América Latina, bem como seus comportamentos, era, até então, desconhecida. A Cepal desenvolveu um método indutivo de análise histórica comparada. O contexto histórico dessa etapa foi o pós-guerra (1945-1954), que trouxe a industrialização e a urbanização da América Latina. Se, por um lado, renasce a esperança de que as exportações tradicionais pudessem recuperar a força com o fim da guerra (restauração da ideologia liberal baseada nas vantagens comparativas), por outro, fortalece-se a defesa do desenvolvimento pela industrialização (BIELSHOWSKY, 1988).

A formulação das bases teóricas da Cepal nesse primeiro momento se confunde com a própria teorização de Prebisch. Torna-se evidente a vulnerabilidade externa dos países periféricos, e observa-se uma tendência à deterioração dos termos de troca. Foram identificados os ciclos e a impossibilidade de os países subdesenvolvidos reterem os frutos do progresso técnico, devido à falta de organização dos trabalhadores. Foi identificado também o excesso de mão-de-obra da agricultura subdesenvolvida na periferia, como um dos motivos da expansão da oferta de produtos exportáveis, e conseqüentemente, da deterioração dos preços internacionais. Outra tendência observada foi a do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Se por um lado o processo de substituição de importações aliviava a demanda por importações, por outro, criava novas demandas. Notou-se ainda um estrangulamento externo pela necessidade de buscar capital privado estrangeiro (COLISTETE, 2001; PREBISCH, 1949).

Em relação à vulnerabilidade interna na periferia, a primeira etapa também trouxe formulações teóricas importantes. A Cepal reconhece a herança de uma base econômica especializada em poucas atividades de exportação, pouco diversificada, e carente de recursos para as importações da nova etapa de industrialização. Observa também a insuficiência de

exportações, poupança e financiamento externo. Além disso, a Cepal reconhece a baixa produtividade dos outros setores que não o exportador, que, somada ao grande excedente de mão-de-obra real e potencial, impedia a poupança e limitava a acumulação de capital e o crescimento. Esse conjunto de fatores gerava, e ainda gera, uma combinação de desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, inflação e desemprego (BIELSHOWSKY, 1988).

Para superar a condição de subdesenvolvimento, a Cepal propôs, ao longo dos anos 1950, políticas de planejamento, publicando alguns textos sobre técnica de programação do desenvolvimento. Essa produção, direcionada ao Brasil especificamente, teve contribuição fundamental de Celso Furtado. No texto *Perspectivas da Economia Brasileira*, escrito em 1957, ele propôs, com base nos dois focos dinâmicos da economia do país (o setor exportador e o setor industrial), que o Estado deveria aproveitar ao máximo sua base tão variada de recursos para aumentar a capacidade de exportação da economia, e formular uma política de orientação dos investimentos nos setores industrial e de serviços, considerando a estimativa da capacidade para importar. Além disso, Furtado observou a necessidade de canalização de recursos para o campo, visando o estímulo da oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas. Esses documentos de “consultoria” apresentavam estudos que permitiam prever índices macroeconômicos de crescimento, ao passo que alertavam para a necessidade de produções ainda mais aprofundadas sobre esses índices. Também aconselhavam à realização de projeções de demanda setorial com base na elasticidade-renda (previsão do consumo futuro) e aconselhavam à seleção de setores e projetos de substituição de importações, de acordo com o critério de produtividade social marginal do capital. Por outro lado, porém, a ideia de diversificação industrial nessa primeira etapa ainda era ambígua. A Cepal não estabeleceu especificamente, num primeiro momento, os setores da indústria nos quais se deveria investir, apesar de Prebisch defender o investimento na indústria de bens de capital. A hipótese de que a industrialização deveria incorporar setores de bens de produção mais complexos, com capacidade de difundir o progresso técnico, veio apenas na segunda etapa. Ainda assim, já aqui é possível perceber uma forte tendência da Cepal em direcionar políticas públicas para reformas graduais rumo ao desenvolvimento social – tendência reformista (BIELSHOWSKY, 1988; COLISTETE, 2001; FURTADO, 2002; PREBISCH, 1949).

A primeira etapa também estabeleceu a tese da inflação estrutural. Nesse caso, com participação de outros teóricos cepalinos: Vasquez (1957), Sunkel (2000) e Pinto (1960). Eles defendiam que a principal causa da inflação nos países periféricos não se devia à expansão da moeda, mas às restrições fiscais e de crédito, por inibirem os investimentos e o crescimento,

impedindo, portanto, a superação das condições que perpetuavam as tendências inflacionárias (BIELSHOWSKY, 1988).

2.6.1.1. A primeira etapa e a formação econômica do Brasil

A nível interno, a primeira etapa trouxe a necessidade de entender com mais profundidade a estrutura da economia brasileira, e as especificidades nacionais do subdesenvolvimento. Esse trabalho ficou a cargo de Celso Furtado, que, ao longo de toda a década desenvolveu estudos a respeito do Brasil.²⁶ Através da análise histórica, o autor traçou os determinantes estruturais da Economia nacional, aplicando os conceitos de base Cepalina ao caso Brasileiro. O resultado de tal diligente esforço redundou na obra *Formação Econômica do Brasil*, de 1959. No livro, Furtado tinha a intenção de estabelecer uma correlação entre a condição de subdesenvolvimento e o legado do período colonial.

Segundo Furtado (2005), a colonização produtiva do Brasil no século XVI teve êxito por conta de alguns fatores como a experiência técnica dos portugueses no cultivo de açúcar em ilhas do atlântico, a capacidade de financiamento e comercialização dos holandeses e a mão de obra escrava, que tornava o negócio rentável. O sucesso do monopólio da produção açucareira da colônia portuguesa se vê ameaçado, no século XVII, pelo cultivo dos holandeses no Caribe. A região foi tomada por Inglaterra e França, no intuito de instalar colônias de povoamento com objetivos militares. Essas colônias, diferentemente da colônia portuguesa, eram baseadas no sistema de pequenas propriedades. Elas se povoaram com mais rapidez e, portanto, tinham um bom excedente de mão-de-obra, levando à prosperidade dos negócios. A produção de açúcar no Caribe encontrou uma condição muito favorável tanto por conta da geografia como pela utilização de equipamentos novos, e as colônias inglesas se beneficiaram ainda mais que as Francesas. Ao mesmo tempo, as outras colônias inglesas, do Norte, passaram a comercializar com as das Antilhas, visto que, a elas, estava determinada a produção de outros artigos. Essa relação comercial entre colônias, para Furtado, explica o desenvolvimento subsequente de ambas, pois permitiu reproduzir uma economia similar à da Europa, em que a produção se volta principalmente para o mercado interno, “sem uma separação fundamental entre as atividades produtivas destinadas à exportação e aquelas ligadas ao mercado interno.” (FURTADO, 2005, p. 43). O fato de a produção das colônias

²⁶ *A economia brasileira* (1954); *Uma economia dependente* (1956); *Perspectivas da economia brasileira* (1957).

inglesas ter se baseado principalmente em mão-de-obra europeia é um fator determinante para seu desenvolvimento, segundo Furtado. As colônias de pequenas propriedades eram autossuficientes, tinham menor concentração de renda, e estavam menos sujeitas a choques econômicos, pois não dependiam tanto do comércio exterior. Isso tornava o padrão médio de consumo mais elevado. Para se firmar como potência, Portugal precisou se aliar à Inglaterra firmando acordos, durante o século XVII, que lhe custaram parte de sua soberania, em troca de defesa militar. No século XVIII, com a produção de ouro em alta no Brasil, diminui-se a população de escravos e aumenta-se a de europeus. Os maiores benefícios, porém, foram direcionados à Inglaterra, devido aos acordos firmados anteriormente. O ouro do Brasil financiou o desenvolvimento manufatureiro inglês no período. Todo esse contexto fez com que, mesmo após conquistar a independência de Portugal, em 1822, o Brasil permanecesse dependente economicamente da Inglaterra por várias décadas seguidas. Para a Inglaterra não era interessante defender Portugal perante o Brasil no processo de independência, porque o retorno financeiro da colônia seria mais vantajoso de se manter. Em contrapartida, o Brasil permaneceu se sujeitando economicamente à Inglaterra. Com o declínio do ouro, ergue-se um novo ciclo, o do café. Crescem as relações econômicas entre Brasil e EUA, o que contribuiu para alimentar um desejo crescente de independência frente à Inglaterra. Tal “libertação” ocorre em 1842, quando expira o acordo com a Inglaterra. A produção de café se expande na segunda metade do século XIX, permitindo que a economia nacional pudesse finalmente se tornar autônoma para gerar seu próprio crescimento, encerrando, assim, a etapa colonial (FURTADO, 2005).

A análise de Furtado é fundamental para traçar um paralelo entre a teoria estruturalista e o caso Brasileiro. Através da retomada histórica, pode-se perceber como a dependência da colônia Portuguesa em relação ao mercado externo traçou o perfil de subdesenvolvimento do Brasil, cujas consequências perduram ainda hoje. Desde seus primórdios, o Brasil foi extremamente dependente, tanto da demanda externa, como da mão-de-obra e do apoio político externos. Com tal cenário traçado, era possível determinar os objetivos futuros de superação do subdesenvolvimento Brasileiro e os caminhos para alcançá-los. Tal como o diagnóstico inicial de Prebisch para a América Latina, *Formação Econômica do Brasil* significou um diagnóstico apurado para as políticas internas de desenvolvimento.

2.6.2. Segunda etapa

A segunda etapa diz respeito à década de 1960, em que a Cepal propõe algumas reformas mais profundas a favor da industrialização. No período, a comissão desvincula-se do BNDES e se estabelece como Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (Ilpes). Nessa etapa, a influência Cepalina sobre o pensamento econômico e as políticas públicas no Brasil atingiu seu auge. O início dos anos 1960 na América Latina trouxe o crescimento das economias, da urbanização e da industrialização e a consolidação da democracia. Por outro lado, trouxe também uma grande pressão inflacionária, empobrecimento da população, crescimento das favelas, insuficiência de absorção da força de trabalho do campo pelas atividades industriais, insatisfação popular, pressões políticas e sindicais, e divisão ideológica. Nesse contexto de confronto político e ideológico, a Cepal se aproxima dos ideais social-democratas. Influenciado pela conjuntura, Prebisch escreve em 1963 o texto *Para uma dinâmica de desenvolvimento latino-americano*, onde reafirma argumentos anteriores e introduz alguns novos, como a necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir renda, principalmente por meio da reforma agrária, como meio necessário à superação da insuficiência dinâmica da América Latina. (BIELSHOWSKY, 1988; COLISTETE, 2001; MAZZETTI et al, 2021).

As teses sobre heterogeneidade estrutural e dependência foram os principais temas da produção da Cepal na segunda etapa.

2.6.2.1. A tese da heterogeneidade estrutural

A tese da heterogeneidade estrutural foi formulada por Anibal Pinto, para quem os frutos do progresso técnico tendiam a se concentrar em determinadas classes, setores e regiões, reproduzindo as disparidades anteriores. O autor entendeu que a estrutura produtiva da América Latina estava dividida em três grandes camadas – a primitiva, a intermediária e a moderna – cuja classificação se baseava na produtividade. A camada primitiva possuía o menor nível de produtividade, enquanto a moderna possuía os níveis mais elevados, semelhantes aos de países desenvolvidos. Dentro de cada camada, havia ainda uma subdivisão multissetorial. Não somente entre as camadas produtivas haveria um enorme contraste nos níveis de produtividade, como também entre setores de uma mesma camada. Ao mesmo tempo, Pinto (2000) reconheceu que, na América Latina, grande parte da população (por volta de 40%) trabalhava na camada primitiva, apesar de ser ela responsável por menos de 8% do

PIB²⁷. Ou seja, os frutos do crescimento se concentravam muitíssimo, marginalizando grande parte da população e da estrutura produtiva. Para ele, tal contexto gerava profundos impactos no desenvolvimento da região. Apesar das expectativas otimistas dos desenvolvimentistas, a substituição de importações não fora capaz de homogeneizar o avanço produtivo - diferentemente do que ocorrera nos países desenvolvidos, onde os setores produtivos cresceram de maneira mais homogênea, estimulados pelos setores líderes (modernos) e pelas políticas econômicas²⁸. As observações de Pinto estavam estritamente relacionadas à crescente marginalização regional e urbana, vista na América Latina, decorrente da instauração de centros produtivos grandes e isolados, análogos às “Ilhas de progresso” que teriam se desenvolvido em países pobres do sul e do leste Europeus. Em parte, essa marginalização se dava por conta de uma disparidade na distribuição dos investimentos em favor do setor moderno e dos grandes centros produtivos.

A nosso ver (e sabemos que, quanto a isso, existem claras diferenças de opinião), mais importante do que a questão anterior é a outra alternativa: a de que, nas condições atuais, é possível que os setores modernos tenham adquirido um grau considerável (embora sempre relativo e condicionado) de autonomia interna — não externa, convém notar —, isto é, eles tendem a crescer apoiados em suas próprias forças, estabelecendo circuitos próprios de receita-despesa, poupança-investimento etc. Visto por outro prisma, isso significa que (excetuados os esforços “retificadores” da política pública) sua tendência “espontânea” aponta na direção de uma irradiação menor para a periferia interna e de uma concentração (ou apropriação) maior de seus ganhos de produtividade (PINTO SANTA CRUZ, 2000, P. 581).

Ou seja, para Pinto, a dinâmica de favorecimento dos investimentos a setores modernos gerava um ciclo vicioso, em que o setor moderno – em vez de funcionar como estímulo à periferia interna – tenderia a se concentrar cada vez mais em si mesmo. Essa estrutura de produção desconsiderava a realidade de baixa renda média, para se dedicar à produção de itens equivalentes à demanda de economias em estágio muito superior de desenvolvimento. Ao esgotar-se o mercado para tais produtos, a estrutura produtiva esforçava-se por criar condições ainda maiores de absorção da produção, concentrando ainda mais a renda e facilitando condições de aquisição. Dessa forma, o mercado em si não era ampliado, mas sim a fração do mercado que correspondia a uma demanda de alta renda. Mas se, para diversificar a produção, necessariamente havia a necessidade de direcionar

27 O fato de uma parte significativa da população estar ocupada na camada primitiva está relacionado também à retenção de pessoas em regiões “atrasadas”, nas palavras de Pinto.

28 Apesar da tendência à homogeneização da estrutura produtiva verificada em países desenvolvidos, Pinto observa que, mesmo em alguns destes países, o processo de avanço técnico se baseou em longos anos de discrepâncias setoriais, regionais e sociais.

investimentos ao setor moderno, qual seria a alternativa? Segundo Pinto, o investimento deveria permanecer no setor moderno, porém, redirecionado ao serviço da população em geral; ou seja, o mesmo setor e os mesmos insumos fabricariam itens direcionados ao desenvolvimento de outros setores. Além disso, defendia reavaliar os critérios de importação tecnológica para servir melhor às indústrias intermediárias ou à atividade agrícola, por exemplo (PINTO, 2000).

2.6.2.2. A tese da dependência

A tese da dependência teve inspiração, inicialmente, no autor marxista Gunder Frank. Ele considerava que o imperialismo capitalista teria firmado aliança com as elites locais latino-americanas para explorar os trabalhadores da região subdesenvolvida (BIELSHOWSKY, 1988).

Para Sunkel (2000) – principal autor Cepalino da tese da dependência – a teoria marxista do imperialismo focava nos monopólios internacionais: eles penetravam nas economias nacionais em busca de matérias-primas e mercados, a fim de garantir a produção e a saída dela, de modo que o subdesenvolvimento seria fruto do próprio sistema capitalista mundial. Apesar de Sunkel reconhecer a importância da análise Marxista para a compreensão do subdesenvolvimento, ele defendeu que o processo de desenvolvimento nacional estava relacionado ao sistema internacional sob outros aspectos também. Seu foco foram os efeitos do comércio exterior, que poderiam ser favorecedores ou retardadores do desenvolvimento. Tal enfoque nada mais é que a visão da própria Cepal, segundo a qual,

(...) na interação das economias industrializadas com as de produção primária, as primeiras tendem a se beneficiar num grau relativamente maior do que as últimas, e isso, por sua vez, dá origem ao desenvolvimento de tendências cumulativamente divergentes no desenvolvimento desses dois grupos de nações (SUNKEL, 2000, P. 531).

Para a Cepal, a tese da dependência ganha uma conotação diferente da marxista: a estrutura agroexportadora herdada do período clássico condicionara a trajetória subsequente dos países subdesenvolvidos. O que gerava subdesenvolvimento era o fato de que na periferia apenas uma pequena parte da população estava integrada ao modo de produção moderno.

Para Sunkel (2000), entretanto, o modelo de substituição de importações não seria capaz, por si só, de promover um crescimento autossustentado na América Latina, devido a alguns fatores específicos aos quais chamou de “vinculações, condicionamentos e pressões externas” exercidos sobre a industrialização dessa região. Ele considera que as modalidades

de captação de financiamento externo afetaram os resultados do processo de industrialização, o ritmo de crescimento da economia, o nível de emprego, a distribuição da renda, a escolha das linhas de produção, o balanço de pagamentos, o endividamento externo, etc. A substituição de importações não se deu de maneira autônoma, mas, ao contrário, através de maiores vínculos com economias externas, o que alimentou a dependência para com o exterior como que numa relação de fatalidade: “as economias primo-exportadoras estão fatalmente condenadas, por sua própria estrutura, a depender basicamente desses vínculos (...)” (SUNKEL, 2000, P. 534). Na visão de Sunkel, a inserção das economias subdesenvolvidas no sistema mundial estaria sempre um passo atrás, devido ao constante avanço tecnológico no mundo desenvolvido; ou seja, a periferia se vê sempre obrigada a importar novas tecnologias para realizar as etapas de produção final de manufaturas, utilizando-se de crédito externo, e realimentando novas formas de divisão internacional do trabalho.

Para Sunkel, o grande vilão do subdesenvolvimento periférico era o sistema de integração transnacional. O novo sistema mundial, chamado neomercantilismo, favorece uma situação em que a transferência tecnológica ocorrida dentro dos conglomerados transnacionais não se insere nas economias subdesenvolvidas no que tange à adaptação e produção das novas técnicas. Elas são usadas nos países periféricos, mas não são apropriadas por eles, no sentido de serem capazes de as produzirem por si mesmos. Isso reforça uma forte influência do sistema mundial sobre os Estados Nacionais, limitando-os em sua capacidade de decisão.

2.6.2.3. A segunda etapa e o reformismo

Na visão de Bielshowsky, de modo geral, teóricos da Cepal consideravam ser perfeitamente possível superar o subdesenvolvimento através de políticas econômicas e sociais, sem necessariamente ter-se que romper com o capitalismo. Na segunda etapa isso fica muito evidente através das abordagens realizadas.

Os diagnósticos da CEPAL de "insuficiência dinâmica", "dependência" e "heterogeneidade estrutural" apontavam para agendas políticas semelhantes de cunho reformista, ou seja, a ideia de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser modificado por meio de uma melhor distribuição de renda e profundas reformas, nomeadamente agrárias, patrimoniais, financeiras, fiscais, educativas e tecnológicas. E eles entenderam que para conseguir tudo isso era necessária uma profunda transformação política que incluísse em seu centro a recuperação da democracia nos países onde as ditaduras militares foram instaladas. Enquanto a extrema esquerda pregava a revolução como única saída, a CEPAL aprimorou sua estrutura conceitual para orientá-la em prol da defesa de "estilos" de

crescimento econômico mais justos no contexto do sistema atual.
(BIELSHOWSKY, 1988, P. 16).

Essa citação evidencia o quanto o posicionamento da Cepal vai mostrando-se cada vez mais favorável a uma transformação social ao estilo reformista ao longo do tempo, remontando ao posicionamento social-democrata.

2.6.3. Terceira etapa

A terceira etapa do pensamento Cepalino diz respeito à década de 1970. No início da década, a América Latina teve um rápido crescimento em decorrência de um *boom* econômico global. Com a crise do petróleo em 1973, porém, e a consequente recessão econômica, a América Latina se viu obrigada a recorrer ao endividamento como estratégia para a manutenção do crescimento. No Brasil, as principais estratégias políticas adotadas no período foram o protecionismo e a forte intervenção estatal. Os anos 70 representaram um retrocesso na trajetória de internacionalização dos direitos humanos. Se o pós-segunda Guerra consagrou os direitos humanos como lei internacional²⁹, elevando-o a um regime operante no plano global e desvinculado da jurisdição doméstica de cada Estado, a Guerra Fria os converteu em um tema de rivalidade ideológica ancorado na disputa hegemônica entre Estados Unidos e União Soviética. Com a hegemonia geopolítica ameaçada, os Estados Unidos iniciam uma campanha de ingerência na sociedade civil e nas forças armadas denominada Operação Condor, cujos meios de ação visavam projetar o domínio ideológico liberal e a ordem social estabelecida em escala sub-regional, contra o avanço do comunismo. De tal polarização ideológica resultou a irrupção de ditaduras militares no Cone Sul entre os anos 60 e 70: no Brasil entre 1964 e 1984, na Argentina entre 1966 e 1973 e 1976-1983, no Uruguai entre 1973 e 1985, e no Chile entre 1973 e 1990. As ditaduras latino-americanas garantiram o controle das ameaças subversivas através de uma conduta repressiva que envolvia assassinato, desaparecimento, tortura, prisão arbitrária, censura, perseguição ideológica, exílio, etc. Essa conduta redundou em uma “violação sistemática e generalizada dos direitos humanos”³⁰, que alterou significativamente o poder de influência da Cepal sobre as políticas governamentais e até mesmo sobre o pensamento econômico na América Latina. Os problemas de curto prazo

29 Os normativos iniciais da internacionalização dos direitos humanos foram a Carta das Nações Unidas (1945), os Tribunais de Nuremberg e Tóquio (1945 e 1946), a Convenção sobre a Prevenção e Sanção do Crime de Genocídio (1948), a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), e a Convenção de Genebra (1949) (GÓMEZ, 2008).

30 Gómez, 2008, p. 106.

assumem papel de maior relevância em detrimento do foco principal, que era o desenvolvimento no longo prazo. Há um declínio do Keynesianismo e, consequentemente, da teoria do desenvolvimento (BIELSHOWSKY, 1988; GÓMEZ, 2008).

Durante a terceira etapa, a Cepal se dedicou a trabalhar melhor a análise macroeconômica e a análise do endividamento. As economias em desenvolvimento passam a ser analisadas a partir de uma outra ortodoxia, a dos estilos de crescimento. De acordo com essa linha analítica, o estilo de crescimento adotado por um país revela a interação entre sua estrutura produtiva e sua distribuição de renda. Os principais autores dos estilos de crescimento foram Anibal Pinto, Maria da Conceição Tavares e José Serra. Eles observaram que a industrialização não promovera a distribuição mais equitativa da renda, conforme apregoado nas fases anteriores. Ao contrário, reconheceram uma combinação utilitária entre concentração de renda e crescimento. Durante a década, juntamente com a ONU, a Cepal se dedicou à produção de estudos sobre emprego e distribuição de renda visando a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento integral para a América Latina. Algumas frentes tornaram-se os principais objetos de defesa da Comissão, como uma reforma fundiária, planejamento estatal e participação social (BIELSHOWSKY, 1988).

Segundo Tavares e Serra (2000), o esgotamento do processo de substituição de importações não significava uma estagnação estrutural, mas sim a transição para um novo modelo de desenvolvimento. O fato de que grande parte da população latino-americana encontrava-se, desde os anos 1960, marginalizada (economicamente, socialmente e regionalmente) em subempregos e camadas primitivas de produtividade, não demonstrava, para os autores, uma incapacidade dinâmica da região, mas que seu dinamismo estava justamente no crescimento desigual. Eles consideravam que a crise do processo substitutivo no Brasil estava relacionada fundamentalmente com a redução da taxa de investimentos e com os fatores responsáveis por isso, ou seja, a ausência de novos investimentos que pudessem dar continuidade ao projeto anterior de crescimento, baseado em bens de consumo duráveis e de produção. Baseados em Schumpeter, os autores consideravam que as ondas de inovação deveriam ocorrer regularmente, a fim de não provocarem flutuações no desenvolvimento. Para eles, a insuficiência de investimentos não era devida a uma capacidade produtiva limitada, mas à insuficiência de demanda e de financiamento. A demanda estava muito concentrada e os recursos de financiamento eram limitados. A solução encontrada foi alimentar uma demanda de classe média/alta através do incremento de salários, em detrimento de uma massa de trabalhadores menos qualificados. Isso gerou uma aceleração inflacionária que intensificou ainda mais a crise (TAVARES e SERRA, 2000).

2.6.4. Quarta etapa

A quarta etapa do pensamento Cepalino diz respeito à década de 1980. Em 1978 o escritório da Cepal foi transferido para Brasília. Com a globalização e a nova concepção integralizada de desenvolvimento (visão que considera os âmbitos econômico, social, político, cultural e ambiental) a agenda da Cepal sofreu algumas mudanças em relação aos escritos iniciais de Prebisch. A conjuntura era de altas taxas de juros internacionais e uma consequente necessidade de ajustes recessivos na economia. Houve queda no crescimento e na renda per capita na América Latina em geral. Somando a isso os choques inflacionários, o cenário era de finanças públicas fortemente comprometidas. O modelo de industrialização protecionista passa a ser condenado como o grande culpado pelo endividamento dos Estados e a visão liberal é, não apenas fortalecida, como também reintegrada ao papel de proeminência no pensamento econômico. O pensamento Cepalino desenvolvimentista torna-se resistência à modalidade de ajustes de cunho liberal impostos pelo FMI. Com a necessidade urgente de fazer frente às pressões liberais, mais uma vez o foco no desenvolvimento de longo prazo fica em segundo plano. A Cepal publica em 1984 o texto mais emblemático desta etapa: *Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina*, de Robert Devlin e Joseph Ramos. A proposta era de que fosse realizado um ajuste expansionista do balanço de pagamentos, no lugar do ajuste recessivo do FMI, através de uma renegociação da dívida – que desse aos países endividados um “respiro” – além de políticas menos protecionistas dos países centrais, e políticas mais flexíveis dos países periféricos (BIELSHOWSKY, 1988; MAZZETTI et al, 2021).

2.6.4.1. A crise do Estado de bem-estar social

Em 1989, a Cepal publica o projeto *A Política Social em tempo de crise: Articulação Institucional e Descentralização*. No documento, foram identificados e analisados os determinantes da crise do Estado de bem-estar vivida nos países desenvolvidos na década de 1980, a começar pela própria natureza desse estilo de governo, e a rigidez orçamentária inerente a ele. A Cepal reconheceu que o gasto público no Estado de bem-estar social torna-se mais dependente do desempenho econômico, de modo que em tempos de crise os gastos aumentam, tendo em vista o compromisso legal do Estado para com as políticas de proteção social. Num Estado de bem-estar, não se pode mudar as regras de proteção de acordo com a

conjuntura econômica para favorecer o orçamento público. Com a crise do Petróleo, iniciada ainda na década de 1970, os gastos públicos aumentaram, bem como a carga tributária e os déficits fiscais. Tal situação gerou argumentações contra o excesso de gastos sociais e contra a natureza do subfinanciamento das políticas sociais, que se tornaram um solo fértil para o questionamento do ideário socialdemocrata. Os países desenvolvidos viram-se com grandes déficits orçamentários, ao passo que o número de beneficiários aumentava, devido à prosperidade de tempos anteriores (a melhora dos serviços públicos tende a melhorar a qualidade de vida, levando ao envelhecimento da população). Com a centralização do Estado no provimento de assistência colocada em cheque, outros esquemas de provimento passaram a ser acionados, envolvendo os governos locais, as famílias, os esquemas comunitários e filantrópicos e a privatização de serviços sociais. Isso gerou uma descentralização e uma mercantilização dos serviços.

A respeito da insuficiência da proteção social mediante o contexto de crise econômica, Draibe (1997) fala sobre “sobrecarga de demandas”. A expressão se refere a ações emergenciais de socorro em tempos de crise, ao aumento dos gastos com os esquemas de seguro-desemprego, ou aos gastos extras com educação e saúde, por exemplo.

Não se deve perder de perspectiva que a eficácia do Estado de Bem-Estar Social, ao longo dos “trinta anos gloriosos” que sucederam à Segunda Grande Guerra, repousou em dois pilares complementares: por um lado, o pleno emprego – e seus efeitos no volume de rendimentos que, na economia doméstica, financiavam parte do consumo social privado; e, por outro, as políticas sociais integradas em um sistema autocomplementar (...). Assim estruturados, os sistemas de proteção social construídos sob a forma Estado de Bem-Estar Social não foram desenhados e nem capacitados para enfrentar a situação atual de acelerada redução do trabalho. Se, na maior parte dos países, o pleno emprego não foi sua condição efetiva, a generalização do assalariamento dava-lhe, entretanto, sentido e dinâmica – e é esta força que vem sendo comprometida pelo desemprego e, como no caso dos países latino-americanos, pela precarização e informalização do trabalho (DRAIBE, 1997, p. 9/10).

Ou seja, com a crise econômica, a cadeia virtual de sustentação do *Welfare State* se rompera. Numa situação de subemprego, as políticas sociais não podem ser eficazes e suficientes; o Estado de Bem-estar Social pressupõe o pleno emprego.

Mas a Cepal (1989) identificou que, no caso Brasileiro, a crise das políticas de proteção atingiu patamares ainda mais altos, devido a agravantes específicos. Além dos elementos estruturais já conhecidos (capacidade de financiamento do setor público limitada, capacidade de redistribuição limitada, desequilíbrios sociais, setoriais e regionais), a década de 1980 trouxe também elementos conjunturais importantes. Com o choque do petróleo, houve a cessação do aporte de recursos externos de longo prazo, gerando subfinanciamento

fiscal. As finanças públicas foram utilizadas como variável de ajuste para permitirem a manutenção do lucro do setor privado numa situação de perda do dinamismo nos mercados interno e externo. Elas sustentavam os preços, subsidiavam os diretos à produção e fomentavam a produção por aporte de crédito. Além disso, o Estado assumiu a dívida externa do setor privado, inclusive os riscos da desvalorização cambial. Essa distribuição desigual do gasto público que favorecia os empresários, unida a um processo inflacionário, aprofundou a aversão dos atores a um Estado de grandes gastos sociais. Ainda não se havia consagrado o caráter universal dos direitos sociais, que aparece, institucionalizado, apenas na Constituição de 1988. Portanto, era ainda expressivo o gasto da União com assistencialismo – e não com políticas de assistência – com transferências negociadas a Estados e Municípios, que configuravam fortes relações de clientelismo³¹, diminuindo ainda mais o espaço para correção de desigualdades sociais prévias.

A Cepal reconhece que

Ao assistencialismo, opõe-se o Welfare, como política geral e homogeneizadora. Ao centralismo, opõe-se a autonomia estadual e municipal, como forma de democratização das políticas. Entretanto, o Welfare requer a centralização dos recursos, como forma de garantir a igualdade para o mínimo, enquanto a descentralização, na medida em que aproxima os recursos e a formulação de políticas das demandas locais, consagra a heterogeneidade na prestação de serviços públicos. No caso brasileiro, a constituição, ainda que precária, do Estado do Bem-Estar é contemporânea de sua crítica e superação que, nos países de capitalismo avançado, revela-se, hoje, como tendência e revisão crítica das relações Estado-sociedade, consagradas nas últimas quatro décadas (CEPAL, 1989. p. 16/17)

Essa citação torna-se muito interessante à argumentação que se pretende construir nesse trabalho, pois demonstra que, pela própria visão da Cepal – ao menos no momento em que o referido texto foi escrito – o Estado de bem-estar social no Brasil era de implementação recente e inicia-se já condicionado ao caráter universal dos direitos sociais. De modo que, enquanto países desenvolvidos já experimentavam a consolidação das políticas sociais e até mesmo a reavaliação delas, no Brasil elas estavam passando pelo estágio inicial de implementação e legitimação. Assim, o Estado de bem-estar no Brasil estabelece-se concomitantemente à sua crise nos países desenvolvidos. Por tal motivo, políticas descentralizadoras marcaram as bases da própria construção do Estado de bem-estar no Brasil, caracterizado desde o início pela democratização e abrangência nos serviços de Assistência.

31 As relações de clientelismo implicavam em que a legitimação do governo se dava através da acomodação de interesses, em uma esfera de competição por recursos e pela administração política (não pela busca do interesse comum).

2.6.4.2. De Programas sociais a Estado de Bem-estar: a década de 1980 como “divisor de águas” na proteção social no Brasil.

Segundo Draibe (1997), até a década de 1980 tinha-se no Brasil programas sociais que prepararam o terreno para a instituição de um Estado de bem-estar social. Apesar de formarem as estruturas básicas do *Welfare State*, esses programas funcionavam de modo “imperfeito e deformado, devido a dois conjuntos principais de motivos: os estruturais e os institucionais e organizacionais” (DRAIBE, 1997, p. 3). Para Draibe, os programas sociais de então não observavam a universalização e a equidade, e, portanto, configuravam um tipo de Estado de Bem-estar imperfeito.

(...) as políticas sociais dos vários países tendiam a excluir ou a preterir, dos seus benefícios, grupos da mesma natureza social: as populações rurais; os setores pobres urbanos e rurais; os trabalhadores ligados ao setor informal e a atividades marginais; enfim, os grupos desprovidos de organização, força e poder de barganha. (DRAIBE, 1997, p. 4)

Draibe considerou que apenas os programas sociais não seriam capazes, por si só, de resolver as características estruturais próprias dos Estados da América Latina, já conhecidas: heterogeneidade, dualidade social, mercado de trabalho pouco integrado, segmentação urbano-rural, baixos níveis salariais, etc.

No período anterior a 1988, o sistema de proteção era marcado pela centralização administrativa, pela ausência de participação, por privilégios e corporativismo. Por conta da ausência de uma tradição participativa na operação dos programas sociais, foi necessário um maior engajamento de determinados segmentos da sociedade no processo de reforma do sistema de seguridade. Médicos e professores, por exemplo, foram figuras decisivas nesse quesito, pois mobilizaram-se mais ativamente em prol da democratização e descentralização das políticas. As reformas vieram via sindicatos, resistência corporativa e capacidade de liderança. É importante notar que as experiências comunitárias mais densas tiveram início ainda nos anos setenta, mas não foram tão eficazes no sentido de modernização institucional e responsabilização (DRAIBE, 1997).

Ao longo do período de industrialização e urbanização, o Estado Desenvolvimentista, na América Latina, amadureceu também a dimensão social da sua intervenção, mas o fez sob as características assinaladas. Sem ter sido generoso e sem mesmo ter garantido o efetivo bem-estar da cidadania, ainda assim, do ponto de vista da sua estrutura e dinâmica, moldou-se também como Estado de Bem-Estar Social. (DRAIBE, 1997, p. 5).

A citação refere-se à visão de Draibe acerca do Estado Desenvolvimentista na América Latina anterior aos anos oitenta. Vemos que, apesar de reconhecê-lo como Estado de Bem-estar Social, tanto sob o ponto de vista institucional como prático, ela o considera incompleto, imperfeito e hesitante. Os anos oitenta trouxeram uma importante virada de chave no sistema de proteção social a nível institucional, caracterizada pela democratização e ampliação dos programas sociais. A “demanda por ampliação dos direitos sociais traduziu-se em metas de elevação dos graus de universalismo, extensão da cobertura dos programas e melhoria da efetividade social do gasto” (DRAIBE, 1997, p. 5).

As políticas sociais dos anos 80 se pautaram por três diretrizes básicas: submeter os gastos aos objetivos macroeconômicos de estabilização, direcionar os gastos primordialmente aos grupos pobres e vulneráveis, e alcançar competitividade econômica através do perfil produtivo dos gastos sociais. Por um lado, os sistemas de proteção social, que incluem previdência, saúde e educação sofreram pouca transformação, a não ser no Chile (com transformações importantes na previdência e na saúde), e no Brasil (com transformações importantes na saúde). De modo geral, as mudanças mais significativas ocorreram nos programas compensatórios para a pobreza. Por outro lado, houve maior resistência ao caráter corporativista (privatista; compensatório) das políticas sociais, revelando valores solidaristas e universalistas. Além disso, houve efetivamente uma descentralização dos serviços sociais, aumento da participação e aumento da parceria entre os setores público e privado (DRAIBE, 1997).

2.6.5. Quinta etapa

A quinta etapa do pensamento Cepalino diz respeito à década de 1990. Nos anos 1990 a Cepal realizou estudos que retomaram a análise de longo prazo baseada na necessidade de uma industrialização eficiente, que pudesse se pautar, de fato, em um progresso técnico endógeno. Surge o conceito da caixa vazia, segundo o qual, nenhum país da América Latina encaixava-se em uma posição ideal de concomitância entre crescimento e distribuição equitativa da renda. A nova base conceitual demonstrava a retomada do foco na transformação produtiva com equidade. O progresso técnico assume proeminência na produção da Cepal, pois significava a solução para a vulnerabilidade externa e a pobreza, partindo do princípio de que a estrutura agrária determina a distribuição de renda, e, portanto o padrão de consumo, e, portanto a poupança e o investimento. Há uma mudança fundamental e inédita no pensamento Cepalino. É incluída a permissão estratégica de uma política de

liberalização comercial, justamente visando o progresso técnico. A justificativa era a de que o isolamento tecnológico em tempos de globalização poderia impedir o aproveitamento de tecnologias produtivamente revolucionárias, ao passo que as exportações deveriam agregar cada vez mais valor intelectual para expandirem-se. A análise baseada nas estratégias de maior inserção internacional foi denominada de neoestruturalismo (BIELSHOWSKY, 1988).

A Cepal, nesta quinta etapa, defendeu uma maneira diferente de atuação do Estado, baseada na abertura gradual e seletiva da economia que permitisse a ampliação das importações e das exportações. A ideia era a de que, apesar da maior liberalização, o Estado ainda seria capaz de influenciar os rumos da economia. Ao invés de uma “diminuição do Estado”, o que a Cepal propunha era uma alteração no modo de intervenção estatal – o que na prática, gerou controvérsias e questionamentos. O progresso técnico gerou efeitos negativos sobre o emprego formal, aumentou os níveis de subemprego e a desigualdade salarial, e demonstrou ainda que não necessariamente as entradas de capitais significaram aumento do investimento produtivo e da competitividade das exportações (BIELSHOWSKY, 1988).

2.7. A proteção social na contemporaneidade

A proteção social na contemporaneidade assume cada vez mais como característica predominante a análise integrada da economia e da política social. A Organização das Nações Unidas e suas agências têm reafirmado a premissa – originalmente introduzida por Myrdall em 1966, sob o conceito de desenvolvimento social – de que a política social constitui condição ao desenvolvimento econômico. O desenvolvimento social vem sendo aprofundado com a inclusão de princípios como direitos sociais, direitos humanos, desenvolvimento humano, inclusão social e coesão social (DRAIBE, 2006).

Alguns aspectos peculiares caracterizam os Estados de Bem-estar Social no mundo, na contemporaneidade, como a perspectiva produtivista, os sistemas de financiamento multifacetados, e as análises de desenvolvimento mais abrangentes e diversificadas. Falaremos sobre eles adiante.

2.7.1. O produtivismo

O enfoque dado à proteção social na América Latina anteriormente, neste trabalho, seguiu a lógica desenvolvimentista, segundo a qual, o Estado de bem-estar promove o desenvolvimento através de políticas sociais, visando os efeitos de longo prazo. Mas além da

perspectiva desenvolvimentista, a proteção social assumiu outra vertente dos anos noventa para cá: a do produtivismo. A política social-democrata sofreu profundas alterações após a crise do Estado de bem-estar social nos anos oitenta. O consenso de bem-estar que predominou nos países industrializados até o final dos anos 1970, foi gradativamente sendo substituído por um modelo de maior responsabilização individual, acompanhando a nova roupagem assumida pela social-democracia europeia a partir dos anos noventa, também identificada como *Terceira Via*. A terceira via e o produtivismo estão fundamentalmente associados. De acordo com Giddens – autor mais emblemático da Terceira Via – a social-democracia, que sempre esteve ligada, de alguma forma, ao socialismo³², precisou se reinventar para sobreviver em um mundo cada vez mais neoliberal. Com a ascensão do neoliberalismo, o autor considera que o mundo não admite mais qualquer apreço ao socialismo nem tampouco ao comunismo, o que teria obrigado a social-democracia a seguir um novo caminho. Segundo Giddens (1998), “O objetivo geral da política da terceira via deve ser ajudar os cidadãos a guiar seu caminho através das grandes revoluções de nosso tempo: globalização, transformações na vida pessoal e nossa relação com a natureza.” (p. 36/37, tradução minha). Nesse novo contexto, mesmo mantendo algumas medidas de proteção contra os efeitos mais amplos e possivelmente destrutivos do mercado, a social-democracia passa a abraçar a globalização, aceitando o livre comércio como possível impulsionador do desenvolvimento econômico. O lema primordial da Terceira Via, segundo Giddens é “não há direitos sem responsabilidades”, ou seja, os benefícios do governo devem ser condicionados a certas obrigações por parte dos cidadãos. Inevitavelmente, o produtivismo distancia-se dos ideais de equidade social e universalidade.

2.7.2. Fonte de financiamento

Na contemporaneidade, os Estados de bem-estar social funcionam como um sistema misto. As fontes de financiamento dos sistemas de seguridade social baseiam-se numa combinação entre um modelo contributivo (Bismarkiano; baseado na contribuição de empregados, empregadores e Estado) e um modelo não contributivo³³ (cuja contribuição

32 No que diz respeito à responsabilização do Estado pela tarefa de corrigir falhas do mercado através da intervenção e do planejamento.

33 O modelo não contributivo é posterior ao Bismarkiano, e surge a partir de uma noção de responsabilidade estatal pela assistência, desenvolvida, por sua vez, a partir da ideia de universalização de direitos, inaugurada após a II Guerra Mundial (CEPAL, 1989).

origina-se do setor público). Isso ocorre por alguns motivos. Primeiro, pelo reconhecimento de que o sistema de proteção contém benefícios de natureza diversa, como por exemplo, pensões e políticas de complementação da renda. Segundo, apenas uma fonte de contribuição dificilmente seria suficiente para financiar todos os benefícios sociais. Terceiro, a contribuição será mais ou menos bem aceita de acordo com o tipo de benefício que se recebe. Além disso, os países têm buscado novas fontes de financiamento visando diminuir o encargo sobre os salários para aumentar o encargo sobre os lucros (CEPAL, 1989).

2.7.3. Análise sob novas perspectivas – gênero, família e trabalho

Outro aspecto que caracteriza os sistemas de proteção na contemporaneidade é a presença de temas como família e gênero, que possuem influência cada vez maior nas análises de desenvolvimento, pois influenciam diretamente na esfera doméstica da reprodução social e na divisão sexual do trabalho. O papel da família na provisão social foi mudando ao longo do tempo. A partir da segunda metade do século XX, as mulheres passaram a alcançar níveis de escolaridade cada vez mais altos e a ocupar um maior espaço no mercado de trabalho. Isso contribuiu para a emancipação das mulheres e para a alteração no papel outrora exercido por elas, ou seja, o de principais responsáveis pelos cuidados no âmbito familiar. O contexto moderno evidencia uma complexa necessidade de conciliação entre trabalho e família, sobretudo por mães de crianças em idade pré-escolar. Apesar de importantes avanços nas últimas décadas, nota-se a persistência de importantes desigualdades sociais entre homens e mulheres tanto na esfera pública como na esfera privada. As diferenças de tratamento e remuneração no trabalho secular se manifestam em condições, atitudes e costumes estabelecidos por um código de conduta construído por e para os homens, que atribui às mulheres as funções periféricas no ambiente de trabalho. Concomitantemente, a divisão de tarefas domésticas e cuidados da família e das crianças permanece desigual entre homens e mulheres, exigindo – ainda – maior dedicação das mulheres. A reprodução das relações capitalistas de produção baseia-se necessariamente na reprodução de uma divisão sócio-sexual do trabalho, que incorpora a hierarquia de gêneros. Portanto, há uma tendência natural do capital em reforçar a dominação/subordinação de gênero, que se torna interessante para a exploração da força de trabalho feminina no espaço produtivo, e para a perpetuação das atividades desenvolvidas pelas mulheres na esfera doméstica, garantindo a manutenção dos trabalhadores assalariados a custo zero. Assim, a emergência de um quadro de valores que reconhece os direitos de cidadania das mulheres e o seu papel na esfera pública, colocando-as

em igualdade com os homens no que concerne à vida cívica e ao exercício de uma atividade profissional susceptível de lhes conferir autonomia econômica e de não as confinar ao espaço doméstico torna-se imprescindível. O Estado de Bem-estar Social assume o papel de remodelar as relações capitalistas de produção através de políticas públicas que corrijam o engessamento na divisão sexual do trabalho e promovam a inserção cada vez mais democrática e igualitária de trabalhadores e trabalhadoras no ambiente de trabalho. (DEUS *et al*, 2021; NOGUEIRA, 2010; SILVA *et al*, 2010).

2.7.4. Outras teorias de desenvolvimento

Enquanto o desenvolvimentismo se baseia na teoria da modernização, na contemporaneidade, outras teorias surgem para explicar a mudança social. Dessa forma, sociedades em diferentes estágios de desenvolvimento material não são tidas como atrasadas ou avançadas numa linha temporal única.

Tal como outras teorias do desenvolvimento, a teoria da modernização trata a mudança social de acordo com postulados lineares, que afirmam a uniformidade de sequências, a unilateralidade, as convergências dos estágios e do sentido dos processos. Assim, distingue e opõe, como excludentes e não intercambiáveis, os atributos “próprios” da sociedade tradicional e da sociedade moderna, que evoluíram inevitavelmente de uma direção a outra, segundo um modelo único de processo de transição ou de caminho em direção à modernidade. Assim, sob a “lógica do industrialismo” e dos imperativos da tecnologia, as sociedades tenderiam a convergir e a se tornarem similares (Amenta, 2003). De forma coerente com tais postulados, o Estado de Bem-Estar tem sido analisado segundo a “lógica da convergência”. Supondo características gerais e únicas, entende-se seu surgimento e desenvolvimento como mantendo relações quase automáticas com os processos sociais maiores: a urbanização, a industrialização, a transição demográfica, a estrutura social de classes, o regime salarial e a nova institucionalidade do Estado que os acompanha (Rimlinger, 1971; Wilenski, 1975). Exatamente por estes supostos, desde o fim dos anos 1970, a teoria da modernização, nas suas diferentes versões, vem sendo severamente criticada por parte de várias e sucessivas correntes de pensamento, desde o pluralismo funcionalista, passando pelo institucionalismo de base weberiana, o neo-institucionalismo e, contemporaneamente, pelo culturalismo, o pós-modernismo e os assim chamados estudos pós-coloniais (DRAIBE e RIESGO, 2011).

De modo que o padrão de industrialização de países modernos – ou chamados de primeiro mundo – passa a ser questionado como padrão a ser necessariamente alcançado por todos os outros países que se encontram em níveis diferentes de desenvolvimento material.

Vale lembrar que, no âmbito da Cepal, Furtado, ao fim da década de 1960, já havia introduzido uma crítica à linearidade da teoria da modernização:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1968).

Para Furtado, o processo de industrialização da Europa a partir do século XVIII criou uma estrutura dualista, na qual a maximização do lucro dependia da manutenção de estruturas pré-capitalistas de produção. Assim, a industrialização Europeia determinou o desenvolvimento econômico das demais regiões do mundo. A coexistência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, portanto, segundo Furtado, não significava uma discrepância temporal entre ambos, mas sim, uma relação perfeitamente dinâmica.

2.7.5. Mudanças político-ideológicas

De modo geral, vê-se um enfraquecimento do Estado de bem-estar social, devido a mudanças político-ideológicas. Com a ascensão do neoliberalismo e da globalização, enfraqueceram-se os sindicatos e a organização dos trabalhadores, que perderam parte de seu poder de influência. Os governos locais e suas economias perderam capacidade de captação de investimentos internacionais, devido a divergências no plano das políticas econômicas. Os sistemas democráticos perdem poder de decisão para instituições transnacionais e para o conservadorismo³⁴ (FIORI, 1997).

2.7.6. Revolução tecnológica

Assim como os pensamentos político e econômico influenciam as políticas públicas e a conjuntura, o inverso também ocorre. Fatores conjunturais influenciam o campo das ideias. As últimas três décadas trouxeram a revolução tecnológica. A nova realidade separa ainda mais o abismo entre centro e periferia, causando uma ruptura digital. Se, pela teoria da modernização, países subdesenvolvidos chegaram tarde à revolução industrial, custando-lhes um atraso de grandes prejuízos, agora eles estão ameaçados ao acúmulo de um novo atraso. Em relação a esse tema, no âmbito da América Latina, a Cepal tem trabalhado algumas diretrizes importantes. Uma delas seria desenvolver um mercado digital regional que

³⁴Sob a ótica do pensamento social e político moderno, as *Reflexões sobre a Revolução na França* (2014), de Edmund Burke, constituem o ponto de partida do conservadorismo clássico. Elas representam o início de uma tradição que vê nos processos revolucionários certo fanatismo, contrário à “continuidade pacífica” das mudanças sociais gradativas. Na contemporaneidade, os adeptos ao conservadorismo opõem-se a determinados avanços civilizatórios alegando defesa das instituições e tradições sociais. (NETTO, 2014; SOUZA, 2016).

permitisse aproveitar as economias de escala e de rede para atingir um mercado promissor. Também, investir em educação através de soluções multilaterais, para ampliar capacidades (MAZZETTI et al, 2021).

2.8. Conclusão

O início de uma defesa mais contundente pela industrialização no Brasil data da Constituinte Republicana, ao fim do século XIX, portanto, anterior à própria Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). A industrialização significava superar o caráter agroexportador da economia brasileira, na intenção de modernizá-la. Já nessa época era notável a fragilidade das economias agrárias frente aos países industrializados, devido à dependência de importações. A expansão da industrialização, porém, estava limitada pelos interesses da elite agrária, que só pôde ser enfrentada com mais afinco a partir da década de 1930, com o governo Vargas. As políticas industrializantes foram aprofundadas ainda mais a partir de 1937, com o Estado Novo, e passaram a ocupar um debate político-ideológico importante na década de 1940, tendo Simonsen como seu principal defensor.

A partir da década de 1950, o debate acerca da industrialização no Brasil se desvincta de aspectos puramente nacionais, e abraça questões regionais, assumindo as argumentações oriundas da Cepal, a nova Instituição vinculada à ONU. A Cepal tinha como objetivo o desenvolvimento econômico da América Latina através da industrialização. Ela assume a teoria da modernização e passa a estimular a ação do Estado como forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. Prebisch foi o responsável pela teorização que fundamentaria as diretrizes propostas pela Cepal às políticas dos países latinos. Ele reconhece que países subdesenvolvidos tinham algumas desvantagens e limitações que os impediam de se industrializar, como: grande insuficiência de bens de capital, dependência de importações dos países desenvolvidos, dependência de investimentos externos, padrão de vida incompatível com a quantidade de capital empregado, e alta concentração de renda, por exemplo. Tal diagnóstico sugere uma visão altamente estruturalista, que passou a identificar o pensamento Cepalino. Ou seja, o estudo do desenvolvimento econômico, que até os anos 1950 buscava simplesmente seguir o exemplo de acumulação de capital e progresso técnico das sociedades desenvolvidas (Europeia e Norte-Americana), negligenciando suas características históricas e específicas, passa a considerar as diferenças estruturais próprias dos países periféricos – neste caso, os países latinoamericanos – para pensar a trajetória de desenvolvimento desses países sob uma ótica mais aproximada de suas realidades. A partir

disso, Prebisch – e a Cepal – sugerem políticas desenvolvimentistas direcionadas, como: orientação produtiva dos investimentos, utilização produtiva dos frutos do comércio externo, mudança no padrão de consumo das classes altas e dos governos, estímulo à poupança, políticas voltadas para a distribuição da renda, estímulo ao emprego industrial e políticas anticíclicas.

O pensamento Cepalino surge pouco tempo depois da publicação da Teoria Geral de Keynes e algumas ideias em comum com a obra sugerem uma influência, mesmo que indireta, do pensamento Keynesiano sobre a Cepal. Aspectos como planejamento, intervencionismo, políticas de estímulo ao investimento, ênfase na demanda interna, e abordagem macroeconômica, corroboram a tese. Outros pensadores também integram o time de influenciadores da Cepal, tendo sido mencionados nesta tese Nurkse, Myrdal e List.

Porém o pensamento Cepalino não permaneceu intocado ao longo dos anos, tampouco a teoria de Prebisch continuou a representar, por si só, todas as ideias Cepalinas. As décadas posteriores foram marcadas por acréscimos e questionamentos aos textos clássicos. O pensamento Cepalino evoluiu e foi dividido em cinco etapas que correspondem a cinco décadas. As duas primeiras décadas foram marcadas pela teorização do subdesenvolvimento latino-americano e pela influência da Cepal sobre o pensamento econômico e as políticas públicas, principalmente no Brasil. Nos anos setenta o pensamento se afastou do debate teórico mais denso e se tornou mais imediatista, canalizado para os problemas de curto prazo provenientes da recessão e do endividamento, causando o enfraquecimento da teoria keynesiana enquanto direcionadora da economia. Surgiu a teoria dos estilos de crescimento, que identificou e denunciou uma relação utilitária entre concentração de renda e crescimento no Brasil. Nos anos oitenta o pensamento desenvolvimentista sofreu uma pressão ainda maior do ponto de vista ideológico, pois a conjuntura internacional trazia a globalização e o fortalecimento do liberalismo econômico. Na Europa, o modelo de bem-estar social vigente entrou em crise, principalmente por influência do comprometimento fiscal dos Estados. No Brasil, a crise do reformismo intervencionista atingiu patamares ainda mais altos, devido a agravantes específicos, tanto estruturais como conjunturais, a saber, a cessação do aporte de recursos externos de longo prazo e o subfinanciamento fiscal. Por outro lado, foi também nessa década de oitenta que o Brasil retomou a democratização que abriu precedentes à mobilização social e à universalização de direitos. Nos anos noventa, a quinta etapa trouxe uma nova base conceitual, focando na equidade da transformação produtiva através do progresso técnico. A Cepal realizou concessões à política de liberalização comercial com esse fim.

Na contemporaneidade, o bem-estar social na América Latina vem acompanhando diretrizes internacionais de desenvolvimento social e econômico, seguindo uma análise integrada. O desenvolvimentismo tal qual trabalhado pela Cepal durante as cinco décadas de evolução de seu pensamento vem perdendo espaço para a perspectiva produtivista que abraça o livre comércio e condiciona os direitos a responsabilidades. Há uma defesa contundente pela maior responsabilização do trabalhador frente ao financiamento das políticas sociais que lhe alcançam, através da contribuição. Temas como família e gênero têm tido influência cada vez maior nas análises de desenvolvimento, pelo reconhecimento do peso que possuem sobre a reprodução social e a divisão sexual do trabalho. A teoria da modernização, que vê o desenvolvimento sob uma ótica linear, tem sido substituída por outras teorias críticas ao padrão de desenvolvimento de países centrais, tais como o culturalismo, o pós-modernismo e estudos decoloniais. O neoliberalismo enfraquece os Estados de bem-estar, que perdem poder de autonomia para decidir sobre suas próprias políticas socioeconômicas.

CAPÍTULO III

DEMOCRACIA E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E SEU VÍNCULO COM O PROCESSO DEMOCRÁTICO

Introdução

O primeiro capítulo dessa tese buscou situar o Estado de bem-estar social como um fenômeno histórico amplamente relacionado ao movimento operário europeu que se desenvolve na social-democracia e evolui para o reformismo democrático pautado na ampliação do conceito de classe. O movimento operário torna-se um movimento social ampliado, que busca a expansão de direitos sociais para além dos interesses de classe. De modo que a universalização de direitos baseia o conceito de bem-estar social, cujo modelo de governo expresso no Estado de bem-estar social-democrata – intervencionista, anticíclico e protetor – encontra amparo teórico na teoria keynesiana. O segundo capítulo buscou situar o Estado brasileiro no contexto do desenvolvimentismo, fortemente influenciado pelo keynesianismo e pelos ideais reformadores e intervencionistas. Resta ainda, entretanto, a necessidade de situar o Estado brasileiro no processo de desenvolvimento de seu próprio Estado de bem-estar social.

Pretendo, nesse terceiro e último capítulo, trabalhar o debate que permitirá defender a necessidade de confluência entre o processo democrático e a instituição do bem-estar social no Brasil. Para tal utilizarei a discussão de Habermas acerca do Estado de bem-estar social enquanto desdobramento do Estado nacional, democrático e de direito. Feito isso, pretendo retomar a evolução das políticas de seguridade no Brasil relacionando-as ao processo democrático, buscando entender em que momento a organização social democrática coincide com a instituição de políticas sociais universalistas, à semelhança do que ocorreu no nosso “tipo ideal”³⁵ de Estado de bem-estar, o social-democrata.

³⁵ O tipo ideal é um conceito Weberiano utilizado como ferramenta metodológica para buscar explicar uma relação de causalidade. A ação ideal-típica não se trata necessariamente de uma ação concreta/emprática, pois

3.1. O Estado democrático de direito e o bem-estar social

Para entender a necessidade de confluência entre o processo democrático e a instituição do Estado de bem-estar, tanto no Brasil como em qualquer outro país, faz-se necessário apresentar o pano de fundo que precede a existência de um governo voltado ao provimento do bem-estar social. Como dito anteriormente, embora genericamente associado apenas a políticas econômicas intervencionistas, há um contexto político vital que fundamenta o desenvolvimento do Estado de bem-estar, qual seja, a busca por melhorias na qualidade de vida dos cidadãos, imposta pelo cenário próprio à sociedade industrial capitalista.

A revolução industrial ocorre a partir de um contexto em que o Estado não ocupa mais – isoladamente – o lugar central na unidade da vida política em dada sociedade. Com as revoluções burguesas, o indivíduo passa a disputar a centralidade com o Estado, de forma que não mais se pode conceber uma sociedade passivamente submetida a uma imposição normativa, mas entende-se como coparticipante do processo político. Essa mudança ideológica iniciada ao fim do século XVII na Europa irá se desenvolver gradualmente durante os anos seguintes, e se manifestar nas teorias políticas contratualistas, decorrentes da nova perspectiva.

A partir das teorias contratualistas a soberania política migrou gradativamente da figura de um governante para todo o povo. O liberalismo político, introduzido por Locke (2018) ainda na gênese da teorização do Estado Moderno, preconizou a ideia de que o direito deveria garantir a defesa da liberdade individual perante o Estado. Sob tal entendimento, a soberania estava no poder legislativo, e, independente da forma de governo, o poder não poderia ser absoluto e arbitrário. Por outro lado, entre os republicanos, imperava a ideia de que a soberania estava no povo, e a liberdade pautava-se na autonomia popular em participar do processo político através da autolegislação e do autogoverno (ROUSSEAU, 1978).

Mesmo com divergências teóricas, nos dois casos nota-se uma construção argumentativa contrária a um poder despótico e tendente à defesa de uma participação política cada vez mais abrangente. Apesar das tensões entre liberdade individual e soberania popular (liberdades negativa e positiva, segundo Berlin, 1998), as sociedades modernas tem buscado

pretende ser uma máxima entre os possíveis determinantes da ação real de certos agentes. No nosso caso, o tipo ideal trata-se de uma reconstrução gradual da conduta do Estado de bem-estar social, baseada em revisão bibliográfica, com o objetivo de obter uma interpretação fiel e adequada do objeto de estudo (WEBER, 1977; TORMIN, 2019).

conformar os dois aspectos na tentativa de garantir a liberdade individual como direito subjetivo através de uma democracia altamente participativa, baseada em um ideal virtuoso das responsabilidades cívicas. Segundo Constant (2015), a principal contribuição do liberalismo político está na impossibilidade de aceitação da censura e da autoridade impositiva.

Corroborando tal percepção, Habermas irá delinear um paralelo entre a crescente da liberdade política individual e o Estado de direito contemporâneo. Ele admite que na contemporaneidade “O Estado passa a formar um subsistema ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados (...)” (1997, p. 18), perdendo seu caráter estritamente normativo e inquestionável, e abrindo espaço a conceitos fluidos, problematizados a todo o momento. Habermas entende que, através de uma “razão comunicativa”, os sujeitos estão disputando as normas sociais que poderão ser validadas ou não, de modo que a verdade passa a ser um acordo assumido após uma argumentação racional. Nessa sociedade onde o indivíduo tem voz, há uma tensão constante entre o que se reproduz socialmente e o que parte originalmente dos sujeitos em desafio à razão pré-estabelecida. Assim, as sociedades só podem manter sua coesão com base no direito positivo, que evitará a quebra da harmonia social e política.

Essa concepção liberal herdada pela sociedade pós-moderna vê na liberdade política o fundamento da liberdade individual. No novo modelo de organização social, o sistema que melhor promove a adequação entre liberdade política e interesses privados é o sistema representativo. É no processo da legislação que a integração social se manifesta concretamente nas sociedades contemporâneas, de modo que, pela medição do legislador político as normas se legitimam, possibilitando que a liberdade individual coexista com a liberdade de todos, a partir de um reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os demais. Portanto, é imprescindível que a ordem jurídica do Estado seja baseada no processo democrático. A democracia é a base que sustenta o direito na sociedade moderna, visto que a aceitação do direito se pauta na suposição de que ele foi estabelecido por uma base consensual e solidária formada pela totalidade de seus destinatários (HABERMAS, 1997).

Pois, sem um respaldo religioso ou metafísico, o direito coercitivo, talhado conforme o comportamento legal, só consegue garantir sua força integradora se a totalidade dos destinatários singulares das normas jurídicas puder considerar-se autora racional dessas normas (HABERMAS, 1997, p. 54).

O Estado democrático de direito conseguiu unir, entre os séculos XVIII e XX, os ideais dos direitos humanos e da soberania do povo através do *nacionalismo*. Durante esse

período o Estado moderno assumiu a forma de Estado-Nação, impulsionado por um processo de industrialização crescente e busca por igualdade. A união entre Estado e Nação decorrente da Revolução Francesa legitimou o governo das diversas unidades políticas que se tornaram grandes o suficiente para fortalecer seus mercados e viabilizar o desenvolvimento econômico. O Estado-Nação garantia a participação de seus cidadãos com base na organização política pautada em uma suposta herança cultural comum fazendo com que a integração social estivesse arraigada à nacionalidade (HOBBSBORN, 1998; HABERMAS, 2002; GELLNER, 1996).

Porém, o papel homogeneizador do Estado-Nação na manutenção da ordem política foi posto em cheque após a segunda guerra mundial. O nacionalismo que outrora servira como mecanismo de classificação social interessante ao impulso homogeneizador (VERDERY, 1996) tornou-se infrutífero no contexto do grande fracionamento geopolítico do pós-guerra. Países europeus dividiram-se deflagrando um novo mapa multicultural.

Nesse contexto, o Estado de bem-estar social surge como novo projeto integrador. O Estado de bem-estar social foi um artifício para garantir o sucesso do Estado-Nação, através da criação e ampliação da seguridade social e das políticas sociais. Os cidadãos sentiram-se impulsionados a reivindicar a realização plena dos direitos fundamentais a fim de “resguardar a nação real de cidadãos ante a nação imaginada, supostamente constituída dos membros de um mesmo povo mesmo na nova configuração da Europa pós-guerra” (HABERMAS, 2002, p. 137).

No Estado de bem-estar já não é mais a Nação que sustenta o Estado, mas o Estado que sustenta a Nação. Os direitos passam a assegurar a cidadania. Ao mesmo tempo em que o indivíduo busca sua liberdade privada, ele também está consciente do pertencimento à determinada organização política através de uma identidade coletiva. A busca pela reciprocidade entre as liberdades privada e política combate a ideia um Estado cujos cidadãos sejam iguais politicamente, mas desiguais socioeconomicamente (DUARTE, 2021).

Citando Marshall, Habermas entende que, sob a organização do Estado de bem-estar social, o status de cidadão só é plenamente alcançado com o suprimento de três recursos concomitantemente, que são a liberdade privada, a participação política e a participação social. A liberdade privada e a participação social fornecem a autonomia social que torna possível a reivindicação de direitos políticos, enquanto o direito à participação política é o que fundamenta a formação da vontade social através do processo democrático. Assim sendo, o Estado de bem-estar necessariamente pressupõe a interdependência entre essas três frentes. Vejamos:

A divisão sugerida por Marshall em: “*civil*”, “*political*” e “*social rights*”, segue uma classificação jurídica já conhecida. Segundo esta, os direitos liberais de defesa protegem o sujeito de direito privado contra intromissões ilegais do Estado na vida, liberdade e propriedade; os direitos de participação política possibilitam ao cidadão ativo uma participação no processo democrático da formação da opinião e da vontade; e os direitos de participação social garantem ao cliente do Estado de bem-estar segurança social e um rendimento mínimo (HABERMAS, 1997, p. 107).

Em suma, o argumento se traduz no seguinte: num Estado de bem-estar social os direitos fundamentais necessariamente devem ser complementados ou garantidos por direitos sociais, pois o reconhecimento da autonomia política individual só se materializa, na prática, quando o indivíduo está social e economicamente inserido como membro de uma sociedade através de garantias mínimas. O reconhecimento recíproco dos direitos de todos implica o reconhecimento recíproco de que todos são membros livres e iguais da mesma sociedade. Portanto, assim como não basta acrescentar direitos sociais sem que haja liberdade política, por outro lado, também não basta haver uma liberdade política teórica sem que haja autonomia social de fato para cada cidadão.

Cabe ainda outra citação muito interessante a esse respeito:

Mas o que é exatamente Estado Social? É o Estado que, ao contrário do Estado Liberal, e por várias razões de ordem prática e filosófica, está mais sensível aos reclamos sociais, intervindo, por isso, nas questões econômicas, culturais, jurídicas, buscando neste aspecto sobrepor a igualdade material à igualdade formal e delimitando e/ou substituindo a autonomia da vontade das partes em prol do hipossuficiente (FABRIZ E TEIXEIRA, 2017, p. 64).

Não podemos deixar de considerar que, na visão de Habermas, há um certo elemento de fracasso na tentativa do projeto integrador do Estado de bem-estar social, que acabou se tornando, a seu ver, um Estado paternalista. Segundo Fabriz e Teixeira (2017), Habermas considera que o fim das utopias que se apoiavam na ideia de uma sociedade do trabalho, a incapacidade de ação do aparelho de Estado intervencionista, a resistência aos grupos menos favorecidos e marginalizados, a burocratização da sociedade, as críticas e ambivalências ao desenvolvimento foram alguns temas responsáveis por esse revés. Em última instância, o problema central do Estado de bem-estar social parece ter sido a dificuldade de promover a universalização dos direitos, ao passo que grandes empresas e sindicatos tenham monopolizado as disputas parlamentares, excluindo os grupos sociais não envolvidos no processo de produção, como idosos, jovens, mulheres, deficientes e outros grupos considerados desarticulados democraticamente.

O grande risco de uma impotência de articulação e mobilização no contexto de um Estado de bem-estar social é justamente a fragilização de grupos minoritários perante a

escassez de recursos típica de uma economia capitalista. O exemplo mais emblemático seria a proteção das mulheres. Ao passo que o Estado de bem-estar garante o direito de proteção da gestação e da maternidade, ele pode, como efeito colateral, promover maior desemprego das mulheres, caso – vale retomar – a seguridade esteja fiada em um viés segregador, e não universalista. Por isso, para Habermas, é imprescindível que as políticas de distribuição de bens e direitos sejam primeiramente fruto de um engajamento consciente e articulado dos cidadãos através da solidariedade, o que de fato poderia sanar o caráter paternalista do Estado de bem-estar social. Tal engajamento solidário só seria possível com o fortalecimento de esferas públicas autônomas e maior participação social. (FABRIZ e TEIXEIRA, 2017; HABERMAS, 2003).

Assim, entendemos que o Estado de bem-estar social não está relacionado apenas à concessão de direitos sociais ou apenas a existência de políticas macroeconômicas intervencionistas. O debate teórico resgatado até aqui tem o objetivo de sinalizar a importância fundamental da mobilização social por trás dos direitos e das políticas de seguridade. O intuito é embasar a análise do Estado de bem-estar social enquanto modelo de governo que carrega concomitantemente um viés reformador, intervencionista, democrático e universalista.

Sob tal argumentação pretendo entender o Estado de bem-estar social no Brasil. A ideia é retomar historicamente a relação entre as políticas sociais e o processo participativo-democrático no Brasil, para buscar indícios da instituição e do desenvolvimento de um modelo de governo voltado ao provimento do bem-estar social no país.

3.2. O Estado democrático de direito e o bem-estar social no Brasil

A história da democracia brasileira é recente. Pode-se dizer que alguns períodos anteriores a 1988 contaram com uma democracia institucional, porém, muito dificultosa em seus desdobramentos práticos. Amorim (2009) refere-se à cidadania em tais períodos como “incompleta”. Foi o caso, por exemplo, do período entre 1946 a 1964, quando governos populistas lideraram a nação a partir de uma tentativa de equilibrar as demandas das elites e das massas, que, sem organização e consciência de classe não foram capazes de uma mobilização mais efetiva na reivindicação de direitos. De modo geral, porém, a democracia no Brasil enquanto objeto de estudo tem sido considerada com mais afinco a partir do recorte histórico de 1988, quando o regime ganha consistência com a nova Constituição, formulada

com base em uma ampla participação social, pela primeira vez organizada e intencional no processo democrático.

A democracia brasileira contemporânea tem sido recorrentemente pensada a partir de seus “entraves” (AMES, 2003) e “impasses” (AVRITZER, 2016), mas também a partir de suas contribuições, principalmente no campo da seguridade social e da universalização de direitos. É a partir da nova Constituição que os serviços públicos de assistência tornam-se direitos universais, abrangendo contribuintes e não contribuintes, trabalhadores formais e informais, urbanos e rurais, enfim, todos os cidadãos. É fato que as políticas sociais não abrangem, na prática, todas as demandas existentes. Mas a intenção desse trabalho não é medir a eficiência ou a abrangência dos serviços públicos de assistência, embora consideremos um tema muito pertinente. A questão central aqui, no entanto, é considerar a relação entre a evolução do processo democrático e das políticas sociais, no que diz respeito à participação e mobilização social.

Por política social entendo, como na visão de Castro *et al* (2009), a ferramenta utilizada pelo Estado para a maximização do bem-estar social. É preciso ter em mente que a política social pode receber classificações diversas no que tange a atuação do governo nas reformas das quais tratamos no primeiro capítulo, sobretudo se consideradas no contexto de um país em desenvolvimento, sem tradições teóricas de classificação de regime de bem-estar social, conforme tratado no segundo capítulo. Ao buscar a evolução das políticas sociais desde a primeira república até a década de 1990, não pretendo apenas retomar cronologicamente os fatos, mas relacioná-los com o processo de autonomização política dos cidadãos, sob a compreensão de que um Estado de bem-estar se manifesta efetivamente na plenitude dos direitos civis, sociais e políticos. O objetivo é entender quando, de fato, se pode conceber um Estado de bem-estar no Brasil, considerando a necessidade de confluência entre as políticas sociais e o processo democrático.

3.2.1. Primeira república – 1889-1930

A primeira república representa as origens de um regime político propriamente brasileiro. Foi um período notado pelo sistema oligárquico de poder, tradicionalmente destacado pela contradição entre os setores agrário-exportador e urbano-industrial, e a preponderante dominação do primeiro sobre o segundo. O conflito entre os dois setores pode ser entendido como a manifestação do conflito de classes no Brasil, em que o setor agrário representado pelos latifundiários aliava-se ao imperialismo, enquanto o setor industrial

representado pela burguesia aliava-se às forças nacionais das classes populares. Apesar de teses contestatórias ao conflito entre o latifúndio e a burguesia no que tange aos interesses comuns e à divisão regional de classes, há consenso teórico de que a primeira república foi marcada pelo domínio de elites oligárquicas ligadas ao café (GOMES E FERREIRA, 1989).

Reflexões acerca da primeira república retomam predominantemente as políticas econômicas do governo federal para sustentar a valorização do café em benefício do setor agrário, conforme defendido por Furtado (2005). De acordo com a análise, considera-se que o arranjo político entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais determinava a diretriz do governo federal.

Carvalho (2019) problematiza a República em termos de participação social desde os seus primórdios. Segundo o autor, a transição do Império para a República foi a primeira grande mudança do regime político desde a independência, que deveria ter tido como proposição principal, justamente, a inclusão do povo no processo político. Significava a grande oportunidade de evocar a soberania popular tão perseguida pelo manifesto republicano de 1870. No entanto, o novo regime não foi proclamado por iniciativa popular. É certo que o povo, de certa forma, encontrou amparo para suas aspirações democráticas e esperança em exercer sua soberania através da nova realidade de uma “pátria livre”. As primeiras mobilizações republicanas foram evidenciadas já em 1890 nas tentativas de organização do operariado e de desenvolvimento da cidadania no centro político do Brasil à época, o Rio de Janeiro. Porém, Carvalho percebe que “os republicanos não conseguiram a adesão do setor pobre da população, sobretudo dos negros” (2019, p. 24). A antipatia dos populares ao novo regime foi fruto da perseguição dos republicanos contra os capoeiras, os bicheiros e os cortiços, o que gerou grande instabilidade política na capital. O fortalecimento das oligarquias no período deu-se então, de acordo com o autor, como estratégia para neutralizar a influência da capital na política nacional através da suplantação da mobilização popular. As oligarquias dos estados uniram-se em um arranjo que propiciava os domínios locais e participação política privilegiada no poder nacional. A dificuldade de organização da classe popular no Rio de Janeiro repleta de conflitos internos e heterogeneidades foi o que facilitou o arranjo. O governo municipal dissociou-se da representação popular, e os prefeitos, nomeados pelo Presidente, administravam de modo a prover o bem público, mas impedindo qualquer participação do povo no processo de decisão.

Ainda de acordo com Carvalho, a primeira República foi um tempo marcado pela efervescência – muitas vezes desconectada – de ideais importados da Europa, como liberalismo, positivismo e socialismo, que, mal absorvidos, geraram certa confusão na

mentalidade coletiva. O liberalismo de Mill, por exemplo, deu ampla sustentação à exclusão das parcelas mais pobres da população no processo político, e à restrição da participação social e política. A participação no processo eleitoral era muito restrita devido à exigência de alfabetização, que, na prática, separava a sociedade civil da sociedade política. O quantitativo de cidadãos ativos, ou seja, que possuíam direitos políticos, em 1894 significava apenas 2% da população.

Ficava fora da sociedade política a grande maioria da população. A exclusão dos analfabetos pela Constituição republicana era particularmente discriminatória, pois ao mesmo tempo se retirava a obrigação do governo de fornecer instrução primária, que constava do texto imperial. Exigia-se para a cidadania política uma qualidade que só o direito social da educação poderia fornecer e, simultaneamente, desconhecia-se esse direito. Era uma ordem liberal, mas profundamente antidemocrática e resistente a esforços de democratização (CARVALHO, 2019, p. 37).

Além da exclusão dos analfabetos da cidadania política, a Constituição de 1891 também foi muito negligente em termos de direitos sociais. Durante o período foram feitas tentativas de proibição de greves e coligações operárias, e a República se empenhou principalmente em atender as demandas do liberalismo imperial. Segundo Carvalho (2019), embora com mudanças de inspiração democratizante (como a eliminação do Poder Moderador, do Senado vitalício e do Conselho de Estado e a introdução do federalismo), a incapacidade de expansão da cidadania política foi determinante para o retrocesso dos direitos sociais. Na prática, o governo estava nas mãos dos setores dominantes, tanto rurais quanto urbanos, que se utilizaram da república para fortalecer-se.

O argumento apresentado na sessão anterior é bem retratado nessa observação da cidadania na primeira República. Um regime que prometeu aspirações à participação do povo no processo político, na verdade frustra todas as expectativas de participação. Um povo que não adquiriu direitos políticos se vê marginalizado por um Estado denominado republicano. Uma sociedade fragilizada politicamente tornou-se uma sociedade desassistida socialmente, reafirmando a condição anterior. Um povo heterogêneo cuja vontade não se traduziu em um uníssono viu-se em conflito com um republicanismo radical ao estilo rousseauiano. O povo, aprendendo a ser povo, descobriu que tinha interesses convergentes e divergentes, que precisavam ser ouvidos a despeito da idealização de uma vontade geral, que antes, abriu mais espaço a um autoritarismo republicano do que a um processo democrático. Nesse contexto, a promoção de direitos sociais foi desinteressante a um Estado cuja ambição era a sustentação de um poder economicamente e politicamente concentrado nas mãos de poucos.

Assim, durante a primeira República as políticas sociais foram pouco significativas ou quase nulas. Sem uma organização popular efetiva, e um povo em formação influenciado pontualmente por vertentes republicanas isoladas, direitos políticos e sociais se traduziram em ações paternalistas e assistencialistas que buscaram acometer, sobretudo, obras urbanas e problemas de saúde pública. Mesmo a vertente positivista – a única aparentemente favorável aos direitos sociais – não conseguiu efetivá-los, justamente por não apoiar a ampliação dos direitos políticos. A citação abaixo resume quais foram as principais iniciativas do governo da primeira República no campo dos direitos sociais.

Desse modo, tem-se que o modelo oligárquico-patrimonialista, com seu caráter liberal, não estabeleceu propriamente políticas públicas nesse campo [social]. Desse modo, o máximo que se pode constatar são iniciativas de cunho liberal-particularista, levadas a efeito no período. O marco histórico mais significativo do período foi o advento da chamada Lei Elói Chaves que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), em 1923. Apesar de reguladas em lei, as CAPs permaneciam no âmbito privado, pois eram de iniciativas das organizações que as criavam e mantinham, sendo administradas por um conselho formado por representantes dos patrões e empregados. A participação do Estado se dava apenas à distância, na resolução de conflitos. Com relação ao mundo do trabalho, digno de nota foi o reconhecimento do direito de organização e formação de sindicatos profissionais da agricultura de indústrias rurais, em 1903, estendido às demais categorias, em 1907. Além disso, merece destaque a promulgação da primeira lei de acidentes do trabalho do país, em 1919, estabelecendo critérios indenizatórios para o setor industrial (DA MATTA, 2013, p. 177, grifo meu).

É preciso observar que na visão de Kerstenetzky (2012) o Estado de Bem-Estar brasileiro inicia-se ainda nesse período, com as primeiras – e tímidas – iniciativas de proteção social supracitadas (direito de organização e formação de sindicatos profissionais de indústrias rurais, primeira lei de acidentes do trabalho do país...) ³⁶. Na visão da autora, a universalização e a democratização de direitos não aparecem como condicionantes do Estado de bem-estar social – conforme estamos tentando defender. Antes, o Estado de bem-estar social no Brasil teria sido instituído a partir de

uma combinação complexa de iniciativa autoritária com demanda operária, que promoveu deslocamento perceptível da atividade sindical de uma atitude contestatória independente para uma interação colaborativa com o poder público, e, portanto, do exercício de uma forma de cidadania política (a “cidadania sindical”) antes mesmo que direitos políticos plenos estivessem universalmente garantidos (KERSTENETZKY, 2012, p. 177/178).

Tal concepção parte do pressuposto de que a atividade sindical, assim como na Inglaterra ao fim do século XIX, teria feito mais pelos direitos sociais do que os próprios direitos políticos, o que leva a autora a considerar que houve já na primeira república uma

³⁶ A autora considera que o ponto básico de diferença entre o Estado de bem-estar Brasileiro e os pioneiros está, não em seu surgimento, mas no processo de expansão, que no Brasil se deu de forma mais lenta.

demanda operária atuante e persuasiva no processo de conquista dos direitos de proteção social.

Mas o ponto que coloco é a diferença crucial entre as liberdades civil e política no processo de conquista dos direitos sociais. De acordo com Saes (2001), as liberdades civis seriam as liberdades elementares do sistema capitalista, sem as quais não seria possível celebrar contratos e consolidar o mercado de trabalho. Elas permitem que os sujeitos tenham direitos essenciais e sejam livres para manifestar suas vontades individuais. Já as liberdades políticas seriam um desdobramento secundário dessas liberdades civis. Elas permitem a participação independente na escolha dos governantes, possibilitando aos cidadãos exercerem influência no processo de tomada de “macrodecisões”.

Assim, entendemos que as liberdades civis podem acarretar em conquistas pontuais de classe através de acordos estabelecidos no nível do mercado. Já os direitos sociais universalistas e democráticos estão condicionados às liberdades políticas.³⁷ Tal fato nos leva a considerar que a barganha entre sindicatos e empregadores na primeira república tenha sido eficaz na conquista de alguns direitos, mas apenas na medida em que as demandas coincidiram com os interesses da elite (movidas pelo mercado), e para nichos específicos capazes de barganhar, não se traduzindo, portanto, em uma mobilização social mais ampla, nem intencional no campo da universalização de direitos.

3.2.2. Governo provisório e segunda república – 1930-1937

Conflitos políticos internos à república e a crise de 1929 deflagraram um golpe de Estado que redundou na Revolução de 1930. Os estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul lideraram o golpe que promoveu a tomada do poder por Getúlio Vargas.

Durante a década de 1930, as políticas sociais no Brasil foram executadas sob um caráter fragmentário, setorial e emergencial, buscando promover a sustentação e legitimação do governo, que buscava a aceitação das bases sociais (VIEIRA, 1996). Getúlio Vargas foi o precursor do desenvolvimentismo no Brasil, liderando a transformação da economia agroexportadora na economia industrializada e voltada para dentro, através da criação de importantes instituições de fomento e produção, e, principalmente, através da consolidação

³⁷ Tal entendimento se baseia na perspectiva marshalliana de cidadania política, segundo a qual, a participação do povo no exercício do poder político se concretiza no direito à escolha dos governantes, e, portanto, pressupõe pressão popular sobre o Estado.

das leis trabalhistas, que foram o marco de seu governo (SAVIANI FILHO, 2013). Ao se propor a essa transformação, Vargas assumiu um caráter autoritário de governo que visava antecipar-se ao “radicalismo político das massas”, nas palavras de Saviani Filho (2013, p. 858), ou seja, controlar o conflito de classe através de uma fórmula corporativista, para permitir o prosseguimento da nova ordem industrial. Faço a seguir um apanhado geral das principais políticas sociais que caracterizaram o período, a saber, as políticas trabalhistas, educacionais, de saúde pública e previdenciárias, indicando os principais pontos de controvérsia em relação à participação social.

As políticas trabalhistas emblemáticas da década de 1930 se dividem entre políticas de controle da organização sindical e políticas de regulamentação das condições de trabalho. Embora muito benéficas em termos de ampliação dos direitos, as políticas trabalhistas criaram canais para vinculação dos sindicatos ao Estado, e instituíram a fiscalização dos mesmos, limitando sua liberdade de ação. O governo definia o recorte das categorias profissionais dos sindicatos buscando silenciar os conflitos de classe. Houve forte despolitização dos sindicatos, que passaram a agir como uma espécie de braço do Estado (BARCELLOS, 1983, BOITO JUNIOR, 2006, DA MATTA, 2013).

As políticas educacionais da década de 1930 foram um tanto quanto excludentes. Buscaram traçar uma orientação geral para a educação no país, tendo o Conselho Nacional de Educação a função primária de elaborar o plano nacional de educação. A estrutura nacional do ensino sofreu alterações profundas que demonstraram a ênfase nos ensinos médio e superior, em detrimento do ensino fundamental. Tal fato se deveu às pressões da classe média urbana, que foi adquirindo força política no decorrer do processo de diversificação da economia, e que buscava ascensão social através do ensino superior. Vários decretos ao longo dos anos 30 foram alterando a organização original do Ministério da Educação e Saúde Pública, causando reformas que ficaram conhecidas como Reforma Francisco Campos (DE BRITO, 2006). Mesmo assim, não houve um rompimento efetivo com o caráter elitista que configurava a educação durante a velha república. A educação nacional priorizou o ensino técnico para o comércio e deixou de lado o ensino voltado ao setor industrial, atendendo prioritariamente a demanda das classes médias. A grande interferência do Estado na educação, no período, segundo Barcellos (1983), esteve relacionada com a percepção de que a educação possui um grande potencial de difusão ideológica, e, portanto, deveria privilegiar os “níveis de ensino responsáveis pela formação das elites nacionais” (p. 28). De acordo com Valle e Ruschel (2009), a política educacional no período foi marcada pelo caráter seletivo e meritocrático, pois, ao passo que tornou a educação um direito constitucional, condicionou o acesso por

meio de parâmetros restritivos, como a seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento. A seletividade e meritocracia nas políticas educacionais durante a segunda república evidenciam o caráter excludente das políticas sociais realizadas no período.

As políticas de saúde pública da década de 1930 foram pioneiras na responsabilização legal do Estado pelo cuidado da saúde da população. Não obstante, também foram centralizadoras ao atuar com um quadro maciço de funcionários federais nos âmbitos estaduais. A preocupação do Estado para com a saúde pública esteve atrelada à tentativa de conter o contágio de doenças infecciosas, crescente devido à aglomeração urbana. Era necessário garantir a saúde tanto da classe trabalhadora, fundamental para o desenvolvimento urbano-industrial, como da classe dominante, também atingida pelo problema (BARCELLOS, 1983).

A previdência, que até a década de 1930 funcionava através Caixas de Aposentadoria e Pensões, foi estatizada e passou a operar, paulatinamente, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Constitucionalmente, a previdência passou a ser um direito, e a prever a contribuição paritária entre a União, o empregador e o empregado. Segundo Da Matta (2013) a previdência assumiu, no período, o caráter “segregacionista excludente”, ao estilo conservador – ou *bismarckiano* – em que é contemplada apenas a força de trabalho legalmente estabelecida e formalmente reconhecida, com base na contribuição. Além disso, o autor observa que esse modelo intensificou a segregação tanto entre classes – ao outorgar seletivamente e discricionariamente o direito à cidadania, excluindo trabalhadores rurais e informais – como interclasse – ao diferenciar a quantidade e a qualidade dos benefícios oferecidos aos diversos segmentos. No processo de estatização da previdência, as categorias profissionais mais fortes conseguiram organizar primeiro seus institutos de aposentadoria, e barganhar maiores benefícios de cobertura, causando um elemento divisor entre a classe trabalhadora.

Os novos direitos, principalmente os novos direitos trabalhistas, surgiram em meio a uma conjuntura conturbada, em que a industrialização crescente ameaçava o modelo de acumulação agroexportador. Novos atores ganhavam força política e a crise de 1929 ajudou a acelerar o processo de transformação, deflagrando a fragilidade do sistema econômico anterior. Em meio a isso o Estado assumiu grandes custos relacionados à seguridade, inclusive desonerando os empresários – principalmente no que diz respeito à socialização dos custos de previdência e habitação.

Pode-se dizer que o Estado encabeçou o processo de alteração da estrutura oligárquica, adequando-o às necessidades do processo de industrialização que se

iniciava. Nesse sentido, a sua atuação nos anos iniciais da década de 30, no que tange à política social, foi basicamente de definição das regras que delimitariam as relações entre os atores no cenário social e político e de reorganização institucional, de modo a criar condições que favoreceriam o novo modo de acumulação que começava a se definir (Barcellos, 1983, p. 34).

Logo, as políticas sociais da década de 30 objetivaram a manutenção da força de trabalho com vistas à continuação do projeto de modernização da capacidade produtiva brasileira, e o abafamento do conflito de classe, através de melhoramentos na vida do trabalhador que permitiram a legitimação do governo.

3.2.3. Estado Novo – 1937-1945

De acordo com D'Araujo (2000) a terminologia *Estado Novo* foi utilizada em algumas ditaduras pelo mundo a fora no período que compreende as décadas de 1930 e 1940, para designar um ideal político que pretendia fugir da polarização entre o capitalismo liberal e o comunismo. Para o segmento da direita, o “novo” se propunha a sobrepor os interesses nacionais aos interesses de classe e individuais, pela forte interferência Estatal. No Brasil, tal política configurou-se em um corporativismo de Estado que almejava substituir os partidos e a liberdade de organização política pela organização a partir de setores da produção, definidos pelo próprio Estado. O Estado deveria ser forte e autoritário para conseguir implementar esse arranjo, utilizando como estratégia de sustentação o fomento ao nacionalismo.

Ainda segundo D'Araujo (2000) o golpe que deu origem ao Estado Novo no Brasil em 1937 foi apenas a consolidação de um processo de repressão iniciado nos anos anteriores, que contou com o apoio de intelectuais, políticos, civis e militares. Nessa seção destacam-se as políticas sociais consideradas mais importantes no período.

Durante o Estado novo, uma das políticas sociais mais emblemáticas foi a instituição formal do salário mínimo em 1940 através de Decreto-Lei, após grande embate entre trabalhadores, por um lado – que defendiam o suprimento de suas “necessidades normais”, constitucionalmente previsto desde 1934 – e os empregadores e o governo, por outro – que contrabalanceavam a questão observando a situação econômica do país e o interesse nacional (STOTZ, 2018). O salário mínimo deveria ser estabelecido de forma específica em cada região, conforme as diversas condições socioeconômicas, para suprir as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte dos trabalhadores. Isso significa que a estipulação do salário mínimo explicitamente não tinha qualquer compromisso de suprir outros tipos de necessidades também importantes como lazer, formação educacional ou gastos

com a saúde, e além disso, não incluía as necessidades da família do trabalhador contemplado. Não estavam previstos também os incrementos de produtividade do trabalho.

O regulamento previa que as comissões deveriam ser compostas por um número igual de empregados e empregadores, seguindo recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Porém, o presidente de cada comissão regional deveria ser nomeado pelo Presidente da República, o que enviesava indiretamente as decisões da comissão, cujos presidentes possuíam voto minerva. A representação dos empregados nas comissões não traduzia, de fato, o interesse dos trabalhadores, já que só faziam parte delas os trabalhadores atrelados aos sindicatos e associações legalmente reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Os sindicatos oficiais não possuíam autonomia suficiente para sustentar uma luta política contra os interesses do capital. Após o processo de estipulação do salário mínimo pelas comissões, a decisão definitiva devia-se ao Presidente da República. O papel das comissões ficava limitado, na prática, a uma questão de “consultoria” (BARCELLOS, 1983).

Foi criada também a justiça do trabalho para organizar os órgãos que até então lidavam com os conflitos entre empregadores e trabalhadores, e introduzir um aparelho judiciário independente capaz de solucionar questões trabalhistas. A estatização da mediação de conflitos acabou por limitar as reivindicações e proibiu constitucionalmente as greves e *lockouts* (PANDOLFI, 1999).

Quanto aos sindicatos, o pluralismo constitucionalmente previsto em 1934 foi finalmente encerrado com o decreto 1402 de 1939, que completou o processo de transformação sindical. Os sindicatos foram descaracterizados como organismos de reivindicação e passaram a assumir a qualidade de colaboradores do Estado na assistência. Em 1940 foi instituído o imposto sindical, anual e compulsório. Todas essas medidas levaram ao esvaziamento dos sindicatos, e à decorrente despolitização de seu sentido originário (DE PAULA, 2018).

Em relação à política educacional, a constituição de 1937 deu ao Estado o papel supletivo na formação de seus cidadãos. O Estado passou a se dedicar com mais afinco ao ensino profissionalizante, um ensino secundário voltado às classes menos favorecidas, com vistas à formação de mão-de-obra. As empresas foram parcialmente responsabilizadas pelo ensino profissionalizante, ao receberem a obrigação da criação de escolas especializadas nas suas áreas de atuação. Alguns decretos instituíram órgãos incumbidos de estruturar áreas específicas do ensino profissionalizante, como o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – e o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – por exemplo. Destaca-se, no período, a grande atenção do governo para com o ensino industrial, que por

meio da *lei orgânica do ensino industrial*, recebeu variados cursos abrangendo diversas áreas da formação voltada para a indústria. A expansão acentuada da indústria no período justifica a preocupação. A política do ensino profissionalizante acentuou a diferenciação entre as classes populares e as camadas médias urbanas, que permaneceram dedicando-se ao ensino secundário e superior com vistas a funções técnico-burocráticas e dirigentes (DE BRITO, 2006).

Em relação à política habitacional houve avanço no atendimento às demandas dos cidadãos. O problema habitacional que se consolidou com a industrialização e a consequente necessidade de deslocamento dos trabalhadores rumo às cidades levou os Institutos de Previdência a aumentarem paulatinamente a participação no financiamento habitacional durante o Estado Novo, e um conjunto de leis foi estabelecido para regulamentar a locação de imóveis, que, até então, era proibitiva devido aos altos custos. Foram instituídos programas de construção de habitações populares – cuja regulamentação, de 1937, por meio das Carteiras Prediais, permitiu várias modalidades de investimentos no setor habitacional e significou a origem da promoção pública no setor de moradias econômicas no país – e políticas de congelamento de aluguéis. Observe-se que, no período, a assistência médica e a oferta de moradia continuavam sendo responsabilidade – secundária – dos Institutos de Previdência (BOTTAS e KOURY, 2013).

Em suma, as políticas sociais durante o Estado Novo foram estabelecidas a partir de uma lógica autoritária de governo que atravancou a participação social. Mesmo antes de 1937, quando vigorava ainda a constituição de 1934, as políticas eram regulamentadas por inúmeros decretos e sob a vigência de estado de sítio. Após 1937, o modelo autoritário de governo se manifestou ainda mais fortalecido devido a uma Constituição que eliminou os últimos aspectos que ainda asseguravam algum nível de comprometimento com a democracia.

O autoritarismo do Estado Novo combinou-se com uma fórmula paternalista de atuação. A postura governamental de tipo paternalista manifestava-se seja através de medidas concretas - legislação trabalhista e salário-mínimo -, seja através de um discurso que apresentava essas iniciativas como uma outorga de benesses. Esse procedimento veio contribuir para o esvaziamento do movimento operário, à medida que, encaminhada dessa forma, a política social encobria a importância que tiveram, para a sua formulação, as pressões e reivindicações das classes trabalhadoras. (BARCELLOS, 1983, p. 80).

Isso nos leva a entender que, ao mesmo tempo em que as políticas sociais foram benéficas ao trabalhador enquanto propulsoras da melhoria na qualidade de vida, por outro lado, vieram acompanhadas dos traços de paternalismo, clientelismo e corporativismo típicos

de um modelo de governo autoritário, que acabou por reprimir a luta do movimento operário e a participação social.

3.2.4. Governos populistas – 1946 a 1964

A década de 1940 trouxe muitas mudanças à política brasileira, influenciadas, sobretudo, pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial e o contexto internacional. Havia grande pressão sobre Vargas para a implantação de uma política mais democrática e liberal, que culminou em um novo golpe de Estado para a deposição do então presidente. Em 1945 foi formada a Assembleia Constituinte que elaborou e promulgou a nova Constituição.

A constituição de 1946 estabeleceu uma nova ordem, democrática, estabelecendo eleições livres e direitos cívicos, e retomando o sistema federativo. A democracia brasileira, no entanto, esteve fortemente denotada, no período de 1946 a 1964, pelo fenômeno do populismo. O conceito de populismo, embora muito controverso e polêmico, pode ser entendido, em termos gerais, como uma política de massas. Segundo Gomes (1996) é fundamental, para compreender o populismo, o conceito de massas, que diferentemente do conceito de classe pressupõe desarticulação, como se vê na citação a seguir.

Em primeiro lugar, o populismo é uma política de massas, vale dizer, ele é um fenômeno vinculado à proletarização dos trabalhadores na sociedade complexa moderna, sendo indicativo de que tais trabalhadores não adquiriram consciência e sentimento de classe: não estão organizados e participando da política como classe. As massas, interpeladas pelo populismo, são originárias do proletariado, mas dele se distinguem por sua inconsciência das relações de espoliação sob as quais vivem. Só a superação desta condição de massificação permitiria a libertação do populismo ou, o que seria quase o mesmo, a aquisição da verdadeira consciência de classe. A influência marxista é apontada então como perniciosa por associar, de forma rápida e descuidada, fenômenos populares a fenômenos progressistas/de esquerda, sem atentar para o caráter reacionário de manifestações políticas como o populismo. Em segundo lugar, o populismo está igualmente associado a uma certa conformação da classe dirigente, que perdeu sua representatividade e poder de exemplaridade, deixando de criar os valores e os estilos de vida orientadores de toda a sociedade. Em crise e sem condições de dirigir com segurança o Estado, a classe dominante precisa conquistar o apoio político das massas emergentes. Finalmente, satisfeitas estas duas condições mais amplas, é preciso um terceiro elemento para completar o ciclo: o surgimento do líder populista, do homem carregado de carisma, capaz de mobilizar as massas e empolgar o poder. É da combinatória dinâmica destas condições que uma certa configuração política pode ou não se desenhar, sendo a razão pela qual o Brasil assistiu e poderia ainda assistir, segundo projeções do ensaio, a bem sucedidas manifestações populistas (GOMES, 1996, p. 4).

Vemos que um governo populista se caracteriza então pela concomitância de três frentes, que são a existência de massas populares politicamente desarticuladas, crise da classe dominante e a figura do líder carismático. Tal cenário se encaixa na condição da política

brasileira ao fim dos anos 1940, quando as antigas classes oligárquicas e o novo empresariado urbano viam-se já enfraquecidos devido à industrialização crescente. A aproximação do governo com as massas era estratégica, pois, ao mesmo tempo em que eram temidas pelos grupos dirigentes, eram politicamente desorganizadas e infrutíferas numa participação mais engajada. Assim, o compromisso do governo com as massas buscou estabelecer um equilíbrio de poder que não excluía totalmente a participação popular, mas atendia suas demandas reais à medida que fossem interessantes ao projeto vigente (GOMES, 1996).

Essa conceituação do populismo tem sido refutada por correntes que a consideram uma “tese do triunfo da manipulação” que está baseada “no preconceito de que ‘os outros’ – sindicalistas, trabalhadores e os pobres – são uma massa débil e maleável, ou cúmplices de um jogo cínico e excludente” (NEGRO, 2004, p. 17). Entretanto, ela se torna interessante ao presente trabalho à medida que diferencia a participação social articulada da participação de massas desarticuladas. O intuito de resgatar o populismo dos governos democráticos pós 1946 não é anular a participação social no período, mas evidenciar o quanto a ausência de articulação, organização e “solidariedade” (no termo de Habermas) influenciou o processo de conquista dos direitos sociais. No processo de construção de um Estado de bem-estar social nos moldes que estamos trabalhando é imprescindível a luta consciente, articulada e solidária das classes populares para a conquista de direitos universalistas.

Os governos populistas tentaram conciliar o projeto de desenvolvimento industrializante com as reivindicações do movimento operário, porém nem sempre com sucesso. O projeto econômico por vezes dependia de níveis maiores de exploração do trabalho e concentração de ganhos, o que conflitava diretamente com o apoio político das massas. O paradigma europeu de classe operária não se aplicava ao caso brasileiro, em que as massas inconsistentes não haviam adquirido a tradição de luta. As medidas de atendimento do governo às pressões de classe se traduziram em soluções econômicas paliativas que acabaram por acelerar o processo inflacionário. As reivindicações dos trabalhadores foram sendo fortalecidas ao longo desse processo e muitas foram atendidas pelo Estado, que se viu na obrigação de oferecer uma contrapartida em função do crescimento econômico e do novo modo de vida decorrente da concentração urbana (GOMES, 1996).

Por outro lado, Gomes (1996) ressalta que a aparente positividade do populismo para o fortalecimento de uma consciência de classe através da conquista gradual de direitos, mesmo que amplamente acompanhada por traços de paternalismo, foi desmentida pela própria história, considerando que após o período populista o desfecho foi a ditadura militar iniciada em 1964.

Os entraves na participação social começaram ainda durante a Constituinte. De acordo com Oliveira (2010) o cenário político da Constituinte não era favorável a mudanças estruturais profundas na organização social brasileira, principalmente por conta dos dois partidos que ocupavam majoritariamente (mais de 80%) o Parlamento, a saber, o PSD (Partido Social Democrático) e a UDN (União Democrática Nacional), ambos de direita, e amplamente ocupados por membros da elite intelectual e empresarial, vinculados ao conservadorismo e aos interesses privados. O autor destaca que, mesmo com pontuais conflitos de interesses entre os diversos ramos econômicos, a classe capitalista mantinha uma solidariedade conciliativa, principalmente no que tange ao sentimento de propriedade em relação à força de trabalho. Cita também o embate acirrado sobre a questão da reforma agrária, muito defendida pelo PCB, como meio de alcançar distribuição de renda, justiça social e quebra de poder, e que acabou sendo contemplada na Constituição, ainda que não conforme a proposta original. A Constituinte também foi marcada pelo debate trabalhista, o direito de greve, a busca da liberdade e autonomia sindical. As modificações introduzidas pela nova Constituição ampliaram o sistema de proteção da força de trabalho ante as flutuações do mercado, embora tenha ainda mantido algumas limitações à organização dos trabalhadores. De modo geral, a Constituição não contou com uma participação social significativa e não priorizou os avanços sociais, tendo relegado a maioria dos direitos sociais a normas programáticas (DE OLIVEIRA, 2010).

Em relação à política trabalhista houve alterações na CLT que reduziram o controle do governo sobre os sindicatos. Além do fortalecimento dos sindicatos houve também a instituição de organismos intersindicais, como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), por exemplo. Grande parte das reivindicações teve a ver com os baixos níveis de remuneração. As políticas trabalhistas atuaram na regulamentação do trabalho e na extensão da estrutura sindical corporativista, inclusive para as áreas rurais. Em Março de 1946, foi estabelecida a “Lei de Greve” (decreto 9070), que retomou a possibilidade de greve e *lockouts*, estabelecendo regras e condições muito semelhantes às vigentes durante a segunda república, e reafirmando o papel da Justiça do Trabalho como árbitro supremo nos conflitos trabalhistas (BARCELLOS, 1983).

No período, o Estado retomou o papel central na Educação, priorizando a descentralização. Seguindo princípios liberais e democráticos, o objetivo era estender o ensino elementar a camadas mais amplas da população, garantindo os recursos necessários. Durante os primeiros anos dos governos populistas alguns projetos de lei na área da educação foram lançados, evidenciando um debate em torno da democratização educacional. Temas como

centralização ou descentralização e privatização do ensino foram centrais no debate. Mais tarde, com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1961), haveria uma tentativa de combinar as diversas proposições, dando espaço às escolas privadas, mas preservando ao Estado o direito de inspecionar os estabelecimentos de ensino particular para efeito de reconhecimento. Houve uma orientação descentralizadora e um avanço na atuação conjunta de estados, municípios e Governo Federal, visando garantir maiores oportunidades de educação³⁸ (BARCELLOS, 1983).

Em 1950, com a aprovação do plano SALTE (Plano de desenvolvimento que buscava tratar de quatro problemas fundamentais a serem enfrentados pelo Estado, a saber, Saúde, Alimentos, Transportes e Energia) a saúde pública foi considerada uma área privilegiada a ser atendida pelo Estado. O Plano, ao prever o investimento de 13% de seus recursos para a saúde, entendia o setor como fundamental na alavancada do desenvolvimento econômico do país. Foi formulada uma Campanha Nacional de Saúde para combate a doenças e assistência a diversas áreas que envolviam a questão sanitária. Em 1953 foi criado o Ministério da Saúde. O planejamento da política sanitária ficou a cargo do Ministério, enquanto a execução, a cargo dos Estados. Segundo Hamilton e Fonseca (2003, p. 793) não há identificação de “movimentos sociais relevantes que, nesse período, demandassem a intervenção do Estado na área da saúde”, fazendo com que o aspecto técnico assumisse “os debates em torno das condições sanitárias nacionais”. Médicos e sanitaristas foram os formuladores privilegiados das políticas de saúde no período. Diagnósticos que embasaram o projeto de criação do Ministério da saúde apontavam a distribuição desigual da oferta de serviços médicos entre as áreas urbana e rural, e a exclusão daqueles que não se incorporavam à força de trabalho formal. Entretanto, durante todo o período de 1946 a 1964 a ênfase da política sanitária permaneceu na saúde da população assalariada. A universalização dos serviços de saúde chegou a ser defendida por figuras como Aramis de Ataíde e Janduí Carneiro, médicos parlamentares para os quais a assistência deveria estender-se a toda a comunidade nacional, a partir da lógica da saúde pública. Entretanto, o formato institucional do Ministério da saúde acabou sendo desenhado a partir de uma proposta que defendia a manutenção da estrutura seguida pelo Departamento Nacional de Saúde, e a atuação prioritária nas regiões rurais, visando a recuperação da capacidade produtiva do homem do campo. A dimensão político-partidária foi o fator de maior influência sobre as políticas de saúde e suas formas de gestão

³⁸ Embora os governos populistas tenham avançado na ampliação do ensino fundamental, os ensinos médio e superior mantiveram a característica elitista no período (Barcellos, 1983).

durante o período, e a criação do Ministério da saúde foi uma importante moeda de troca para o Governo Vargas, que sofria grande instabilidade política no ano de 1953 (HAMILTON e FONSECA, 2003).

A assistência médica individual ficou a cargo organismos previdenciários, que se adequaram às necessidades de saúde de uma crescente massa de trabalhadores urbanos. Ela foi instituída como benefício previdenciário através da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A LOPS foi sancionada em 1960 com o fim de uniformizar as contribuições e a prestação de serviços dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. O desconto sobre os salários foi nivelado pela primeira vez (em 8%) e os benefícios e serviços foram homogeneizados, passando a abranger trabalhadores autônomos urbanos. A LOPS estabeleceu um regulamento geral para a Previdência através do DNPS (Departamento Nacional de Previdência Social), que tinha como atribuições traçar as diretrizes e exercer o controle sobre o setor previdenciário. Os trabalhadores rurais, que até então não haviam sido contemplados pelo sistema previdenciário, foram incluídos em 1963, através do Regulamento da Previdência Social Rural (CAMARANO e FERNANDES, 2016).

Se nas décadas de 1940 e 1950 as políticas sociais seguiram majoritariamente uma lógica paternalista ao estilo populista, na década de 1960 esse cenário deu indícios de mudança. Os anos 1960 foram emblemáticos nas tentativas incisivas de mobilização trabalhadora. No início da década os grupos reformistas conseguiram, a despeito das divergências, unirem-se em uma mesma frente, a Frente de Mobilização Popular, que, sob a liderança de Brizola, tornou possível o avanço nas lutas trabalhistas. A grande mobilização dos anos 1960 também foi fruto das crises militar, política e econômica pelas quais passou o país, que culminaram no enfraquecimento das classes dominantes, no aumento do custo de vida, e num grave processo inflacionário. Os trabalhadores viram-se impulsionados a opinar nas políticas públicas e a pressionar as autoridades por aumentos salariais e reformas sociais. A reforma trabalhista passou a ser uma agenda obrigatória para o governo. Decorreu dela, por exemplo, o Anteprojeto de Código do Trabalho, de 1963, organizado por Evaristo de Moraes Filho, que buscava adequar a legislação trabalhista à realidade brasileira, propondo várias modificações à legislação em vigor (FERREIRA, 2009).

Associações de classe de trabalhadores e estudantes favoráveis ao governo Goulart pressionaram o poder legislativo para a implementação das reformas de base propostas pelo governo. Essas reformas de base visavam mudanças estruturais na economia e na política para a redução das desigualdades sociais através da ampliação da interferência do Estado na economia. Em 1963, por exemplo, Goulart encaminhou propostas de reforma agrária e

reforma urbana que foram rejeitadas pelo Congresso, gerando forte reação por parte dos grupos de esquerda. O grupo reformista, que incluía frentes políticas, sindicais e sociais sob a liderança de Goulart, promoveu a mobilização a favor de uma mudança constitucional e de medidas intervencionistas através de Comícios. As mudanças constitucionais propostas por Goulart incluíam o controle da remessa de dinheiro para o exterior, criação de canais de comunicação aos estudantes e implementação do voto dos analfabetos. O fortalecimento dos movimentos populares levou os setores conservadores do empresariado e da classe política a definirem as tendências reformistas como uma ameaça de “esquerdização” ou “comunização”, acarretando na articulação de uma contraofensiva. A organização dos grupos conservadores majoritariamente liderados por sargentos, suboficiais e cabos das forças armadas mostrou-se eficiente na oposição ao governo Goulart, através de uma intensa mobilização que envolveu o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), com campanhas de ataque ao comunismo via rádio, televisão e jornais. A classe média abraçou a campanha conservadora e grupos oposicionistas foram criados, como a Ação Democrática Popular e a Ação Democrática Parlamentar. A reação das elites criou as condições ao golpe de 1964 (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, GIORGI e ALMEIDA, 2014).

De modo geral, mesmo com o caráter inflexível da Constituição de 1946, no que tange a rigidez de preceitos e de mecanismos de poder, como por exemplo, a proibição da delegação legislativa (CAVALCANTI, 1947), a mobilização trabalhista conseguiu avançar em algumas reformas sociais importantes. Por outro lado, Ferreira (2009) aponta que, concomitante à mobilização reformista, também a direita conseguiu se articular de maneira eficaz. As forças conservadoras conseguiram a sustentação civil necessária ao projeto de deposição de Goulart, que culminaria no golpe de primeiro de abril de 1964. O projeto das reformas sociais foi interrompido com o novo regime, que restaurou a vigência da CLT e a tradição corporativista do Estado Novo.

3.2.5. Ditadura militar – 1964-1985

O período da ditadura militar foi marcado pelo autoritarismo, pela centralização das decisões político-administrativas, pela privatização do espaço público e pela concentração da riqueza. Foram extintos os mecanismos de controle social sobre as políticas de assistência devido ao enfraquecimento dos meios democráticos de participação e representação, como partidos, sindicatos e organizações. Estados e Municípios também perderam sua parcela de

influência nas políticas sociais – a não ser no setor educacional, que significou uma frente de fundamental funcionalidade econômica para o governo militar (BARONE *et al*, 2015; CODATO, 2005; DURLI, 2008; FAGNANI, 1997; FERREIRA JR. e BITTAR, 2006; GIORGI e ALMEIDA, 2014).

A presente seção tem o propósito de apresentar a relação entre as políticas sociais e a centralização das decisões político-administrativas típica do governo ditatorial. Sobre o tema debruçou-se Fagnani, cujo trabalho *Política social e pactos conservadores no Brasil* (1997) surge muito completo e esclarecedor. Segundo o autor, a centralização das decisões político-administrativas na esfera da política social se apoiou principalmente em três frentes, quais sejam os mecanismos de financiamento das políticas, a instituição de agências federais e as relações de clientelismo.

Os mecanismos de financiamento às políticas sociais no período foram, sobretudo, fontes autossustentáveis e parafiscais – o que significa que, em grande parte, eram regulados pelo mercado e contavam com a contribuição dos cidadãos. Os setores que fugiram à regra foram os de saúde pública, suplementação alimentar e transporte coletivo urbano. Não obstante, foram esses os setores que sofreram maior marginalização. Para viabilizar a centralização das políticas sociais o governo instituiu agências federais burocráticas e complexas, com o objetivo de formular, implementar e gerir as políticas a nível nacional. Essas agências detinham grande fonte de poder e passaram a controlar importantes fundos financeiros. O Ministério da Educação e Cultura (MEC), por exemplo, centralizou a política educacional detendo o poder de regulamentação dos currículos, programas, carreiras do magistério, jornadas de trabalho, material de ensino-aprendizagem e demais decisões a respeito das escolas de 1º e 2º graus. Já o Conselho Federal de Educação (CFE), que era formado por membros indicados pelo presidente da República, detinha o poder de definir quais instituições de ensino superior seriam formalmente reconhecidas. Além desses dois fatores, as políticas sociais durante o governo militar foram profundamente influenciadas pelos representantes de interesses empresariais privados. Houve uma intensa relação clientelística para com os prestadores de bens e serviços do Estado, de modo que no interior da máquina pública firmaram-se mercados cativos e comprometimento da concorrência. O favoritismo na firmação de contratos garantia a contribuição empresarial para campanhas e acertos políticos. O arranjo estratégico entre o Estado e os interesses privados afetou o caráter redistributivo das políticas sociais, comprometendo serviços importantes nas áreas de saúde, educação e saneamento. O clientelismo no governo militar também se manifestou em indicações não técnicas para cargos públicos e empregos em repartições públicas, o que

acarretou em políticas sociais formuladas a partir de critérios eleitorais e assistencialistas. O aumento na concessão de benefícios em anos eleitorais, a contratação de professores sem concurso, o comissionamento de servidores em cargos de confiança são algumas evidências das relações clientelísticas que regiam a política social durante o governo militar. (FAGNANI, 1997).

A estratégia para a política social durante o governo militar concentrou-se na educação, principalmente pela funcionalidade econômica. O Governo militar impôs um modelo econômico baseado na internacionalização, substituindo o pressuposto desenvolvimentista pela hegemonia do capital financeiro. O governo investiu em uma educação de cunho liberal e tecnicista, buscando subordinar a política educacional aos interesses produtivos. Os instrumentos direcionadores das políticas sociais – incluindo as políticas educacionais – como o CFE e a CEPAL foram aliados a organismos estrangeiros, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a *Food and Agriculture Organization* (FAO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), seguindo a tendência de um “colonialismo científico”. A estratégia foi baseada nos acordos MEC-USAID, compromisso estabelecido entre o MEC e a *Agency for International Development* (AID). Tais acordos foram responsáveis por uma forte desnacionalização da política educacional e pelo fortalecimento do controle social dos Estados Unidos sobre o processo decisório da educação nacional. Dentro desse contexto foram institucionalizadas as principais reformas educacionais do governo militar: a reforma universitária de 1968, e a reforma do 1º e 2º graus de 1971 (GIORGI e ALMEIDA, 2014).

A reforma universitária buscou, por um lado, suprir a grande demanda de ensino superior gerada pelo milagre econômico³⁹, e por outro, acalmar as manifestações do movimento estudantil, no intuito de reduzir as resistências ao governo militar advindas do campo universitário. As propostas que compuseram a reforma foram decorrentes de uma sistematização da jurisprudência estabelecida pelos pareceres anteriores do CFE. A reforma “(...) não estabeleceu um diálogo com a sociedade, mas sim promoveu a discussão nos bastidores do governo militar” (ROTHEN, 2008, p. 472).

³⁹ Milagre econômico é o termo que se refere ao grande crescimento econômico pelo qual passou o Brasil entre 1968 e 1973, baseado em uma política fortemente expansionista liderada pelo então Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto. Algumas das medidas emblemáticas adotadas no período foram o alto investimento público em infraestrutura e a expansão do crédito ao consumidor. A estratégia levou o setor industrial a produzir a plena capacidade. As políticas expansionistas foram baseadas no endividamento externo (BELLINGIERI, 2005).

A reforma do 1º e 2º graus tornou obrigatória a inclusão escolar de crianças de sete a quatorze anos e unificou primário e ginásio, tornando-os ensino fundamental. O 2º grau passou a ser mais direcionado à qualificação profissional, assumindo um caráter conclusivo do ensino. A formação superior de professores para o ensino de segundo grau passou a ser obrigatória, tornando necessário o rápido suprimento de profissionais que atendessem aos novos critérios. Com isso, os novos professores, muitas vezes advindos de cursos de licenciaturas curtas das faculdades privadas noturnas passaram a formar a maior parte da categoria docente, em contraste ao cenário anterior, em que a categoria era amplamente composta por uma pequena elite intelectualizada. A combinação entre expansão quantitativa da escola fundamental e a célere formação de seus educadores gerou um inevitável arrocho salarial dos professores que, na visão de Ferreira Jr. e Bittar (2006), se traduziu em uma proletarização da categoria (FERREIRA JR. e BITTAR, 2006).

Há certo consenso na literatura (BELLINGIERI, 2005; CODATO, 2005; FAGNANI, 1997; FERREIRA JR. e BITTAR, 2006; GIORGI e ALMEIDA, 2014; ROTHEN, 2008) de que, no geral, o governo militar conseguiu expandir quantitativamente a oferta de bens e serviços sociais na totalidade dos setores, à custa, entretanto, da qualidade e da distribuição equitativa dos serviços prestados. Na educação, os altos índices de repetência e evasão, os baixos salários e a baixa qualificação dos professores durante o período baseiam a argumentação. No setor habitacional, os recursos para financiamento foram infimamente direcionados a famílias de baixa renda, sendo a grande parte direcionada às camadas de média e alta renda. Em relação ao saneamento, mesmo ao fim do governo militar, menos da metade da população brasileira possuía acesso à rede coletora de esgotos, sendo que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a situação se intensificava ainda mais. A desigualdade regional na saúde também foi muito grave devido à concentração dos serviços nas regiões mais desenvolvidas; e o risco de doenças e mortalidade estava fortemente associado à questão da miséria.

Especificamente sobre a questão da saúde, o Estado militar fomentou grande segregação social. De Paula (2020) observa que denúncias dos fundamentos excludentes das políticas de saúde já compunham o debate de médicos opositores ao regime na década de 1970, conforme publicações da Revista Saúde em Debate. O autor destaca que “os investimentos em saúde estavam vinculados ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) sendo distribuídos em sua maioria para o setor privado voltado para hospitalização” (2020, p. 173). O processo de mercantilização da saúde que já vinha ocorrendo desde o modelo de medicina previdenciária introduzido pelo populismo foi intensificado com a

institucionalização do modelo médico assistencial-privatista. A saúde no Brasil passou a depender significativamente dos serviços das instituições privadas financiadas pelos recursos da previdência, gerando um crescimento acelerado das indústrias médica, farmacêutica e de tecnologia de ponta, e aumentando a dependência externa por equipamentos e fármacos. O governo privilegiava assim os empresários donos de hospitais, enquanto as classes populares ficavam desassistidas. A exclusão das camadas baixas não se dava apenas através da via econômica, mas também através das narrativas de representações sociais que associavam a população carente à falta de higiene e outras condições, buscando responsabilizá-la pelas doenças que a cercavam (DE PAULA, 2020).

Segundo Bellingieri (2005) tornou-se comum associar a política econômica do governo militar à premissa de que “primeiro o bolo deve crescer, para depois dividi-lo”, em alusão à priorização do crescimento econômico em detrimento da distribuição da renda, que deveria ser feita posteriormente. A concentração da renda era estratégica⁴⁰. A hipótese era de que o bem-estar social seria um resultado natural do crescimento econômico, o que foi desmentido pelos posteriores indicadores de agravamento das condições sociais do país. O elevado crescimento da economia apoiado na internacionalização do capital não conseguiu se sustentar devido a desajustes estruturais nas políticas adotadas, como o arrocho salarial, o direcionamento de crédito prioritariamente às classes média e alta e o aumento da dívida externa.

De modo geral, o apanhado das políticas sociais durante o governo militar nessa seção teve a intenção de demonstrar como o enfraquecimento de mecanismos promotores da participação social organizada e do controle social sobre as políticas de seguridade foram fundamentais para afastar essas políticas do ideal de universalização que caracteriza o Estado de bem-estar social. As iniciativas unilaterais tornaram as políticas sociais deveras excludentes. O resultado foi o enfraquecimento do regime – devido aos impactos da crise econômica internacional – e a reorganização gradual da sociedade civil. A retomada das reivindicações sociais levou ao processo que deflagraria a redemocratização do país.

3.2.6. Redemocratização

⁴⁰ Ver ponto 2.6.3 no segundo capítulo.

A ditadura militar se enfraqueceu e já não conseguia mais conter a inflação e o déficit público motivado pelo endividamento externo. O processo de abertura política ficou marcado pelo organizado movimento “Diretas já”, que conquistou ampla aderência da sociedade. Apesar da intensa luta por eleições diretas, a primeira eleição para presidente civil ocorreu ainda pelos congressistas. Com a morte do então presidente eleito, Tancredo Neves, antes mesmo de assumir o cargo, a presidência foi entregue a José Sarney, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte (FRANZOI e MORAIS, 2014).

Com a reorganização do governo após o fim do período militar, as políticas sociais ganharam proeminência no planejamento público, com vistas a uma reforma no sistema de proteção social. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estendeu a distribuição de merenda para os dias de férias escolares e incluiu crianças de quatro a seis anos com irmãos matriculados. O governo também estendeu a cobertura de distribuição de alimentos e leite a gestantes, lactantes e crianças de baixa renda e incorporou a reforma agrária na agenda. Foi instituído em 1986, juntamente com o plano Cruzado, o seguro-desemprego, que posteriormente foi aperfeiçoado durante a Constituinte, pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, a partir do projeto de reforma tributária e descentralização Administrativo-Financeira. 1985 e 1986 foram anos de “ímpeto reformador” (Fagnani, 1997) em quase todos os setores sociais, através do trabalho de comissões específicas. Previdência, saúde e assistência foram os setores cujas comissões tiveram maior êxito nas reformas. As comissões responsáveis pelas reformas na educação, saneamento e habitação já não foram tão exitosas.

Em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição. Os direitos trabalhistas avançaram significativamente, com redução na jornada de trabalho, ampliação das licenças maternidade e paternidade, liberdade sindical, garantia de direito à greve, aperfeiçoamento do seguro-desemprego, e outras conquistas importantes. A seguridade social, que abrange os direitos à saúde, assistência e previdência, teve capítulo privilegiado na Constituição, com o objetivo de alcançar a universalidade e uniformidade dos direitos, através da democratização e descentralização da gestão pública. A Constituição também ampliou o percentual mínimo das receitas da União que deveriam ser direcionados à Educação.

A Constituição de 1988 foi responsável por uma reforma no sistema de seguridade social caracterizado, sobretudo, pela descentralização político-administrativa das políticas públicas, que se consolida em 1993 com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Os principais pontos positivos alcançados pela reforma foram o reconhecimento da Assistência Social, da Saúde e da Previdência enquanto direitos (afastando as políticas sociais

do campo assistencialista/clientelista), a gratuidade do acesso aos serviços assistenciais e a tão já citada universalização. Destacam-se a criação do Sistema Único de Saúde, a criação do seguro-desemprego, o estabelecimento de piso mínimo para os benefícios previdenciários, dentre outras ações. De acordo com Reis e Silveira (2012), um grande avanço da nova Constituição foi prever, pelo artigo 194, que o sistema de seguridade integraria um conjunto de ações de iniciativa tanto do poder público como da sociedade, colocando em a participação social em primeiro plano no campo das políticas sociais.

Segundo Yasbek (2005), a Constituição de 1988 e a LOAS introduziram uma nova visão acerca da pobreza urbana por lançar mão de medidas que ampliaram o debate acerca dos direitos universais dos indivíduos em detrimento de uma assistência pontual das necessidades do pobre, contrariando uma visão meramente filantrópica.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Como lei, a LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução dessa política. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários. Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública (YAZBEC, 2005, p. 6-7).

A nova Constituição permite, de maneira inédita no Brasil, tratar a Assistência Social enquanto política, rompendo de vez com o assistencialismo filantrópico.

Para Telles (2001), a política de Seguridade Social de 1988 marca o início de uma série de iniciativas Estatais que visaram contemplar o pobre não inserido no mercado de trabalho formal. O alcance inédito da proteção social aos informais foi um marco, uma vez que na década de 1980 o mercado informal abrangia um contingente muito significativo da população economicamente ativa que não tinha relevância, pois se encontrava “à margem das regras formais da ‘cidadania regulada’ construídas no estreito figurino corporativo da tradição getulista e que, (...) mantém operante o princípio excludente montado nos anos 30” (TELLES, 2001, p. 142).

Costa (2005) observa que a nova Constituição e a LOAS permitiram considerar, pela primeira vez, a pessoa em situação de rua enquanto alvo da atuação do Estado, através das

políticas públicas.

Todas essas conquistas, acompanhadas por um processo de luta, mobilização e participação, significaram um divisor de águas na história do Brasil.

O quadro a seguir sistematiza a relação entre as políticas sociais no Brasil e o processo democrático, categorizando o nível de participação social nas políticas de seguridade durante os diferentes períodos da república até a redemocratização, e o caráter das políticas sociais nesses períodos. A classificação utilizada para o nível de participação social (baixo, médio e alto) significa o grau de abertura ao poder de decisão e controle sobre as políticas sociais, combinado ao poder de articulação social das classes. Por “Caráter das políticas sociais” classifico as políticas em relação ao seu vetor principal de motivação, seja por via unilateral ou por mobilização social.

Quadro 1: Políticas sociais no Brasil e o nível de participação social durante os diferentes períodos da república

Período	Forma de organização política	Principais políticas sociais	Nível de participação social nas políticas de seguridade	Caráter das políticas sociais
Primeira república (1889-1930)	Oligarquia	<ul style="list-style-type: none"> • Obras públicas • Ações de saúde pública • Instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) • Reconhecimento do direito de organização e formação de sindicatos profissionais da agricultura de indústrias rurais • Instituição da primeira lei de acidentes do trabalho do país, que estabeleceu critérios indenizatórios para o setor industrial. 	Baixo	Paternalista-assistencialista

Quadro 1: Políticas sociais no Brasil e o nível de participação social durante os diferentes períodos da república

Período	Forma de organização política	Principais políticas sociais	Nível de participação social nas políticas de seguridade	Caráter das políticas sociais
Governo provisório e segunda república (1930-1937)	Corporativismo de Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas trabalhistas de controle da organização sindical • Políticas trabalhistas de regulamentação das condições de trabalho • Políticas educacionais de direcionamento do ensino • Políticas de saúde pública • Estatização da Previdência • Fundação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões 	Baixo	Paternalista-assistencialista
Estado Novo (1937-1945)	Ditadura	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do salário mínimo • Criação da justiça do trabalho • Política educacional voltada para o ensino profissionalizante • Política habitacional de ampliação de moradias urbanas e regulamentação de aluguéis 	Baixo	Paternalista-assistencialista
Governos populistas (1946-1964)	Democracia populista	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas trabalhistas mais favoráveis à organização sindical • Regularização de greves e <i>lockouts</i> • Política educacional descentralizadora • Políticas de investimento na saúde, incluindo criação do Ministério da Saúde • Instituição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), com uniformização das contribuições e dos serviços previdenciários • Inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário 	Médio	Combinação entre políticas paternalistas e políticas participativas

Quadro 1: Políticas sociais no Brasil e o nível de participação social durante os diferentes períodos da república

Período	Forma de organização política	Principais políticas sociais	Nível de participação social nas políticas de seguridade	Caráter das políticas sociais
Governo militar (1964-1985)	Ditadura	<ul style="list-style-type: none"> • Política educacional tecnicista e produtivista • Desnacionalização da política educacional através de acordos com organismos internacionais • Reforma universitária • Reforma do 1º e 2º graus • Medidas de privatização de serviços públicos, principalmente na área da saúde • Políticas de suplementação alimentar • Políticas de melhoramento de infraestrutura 	Baixo	Paternalista-clientelístico
Redemocratização	Democracia participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do seguro-desemprego • Instituição de um sistema de seguridade Constitucionalmente previsto, envolvendo Saúde, Previdência e Assistência • Avanços significativos nos direitos trabalhistas, envolvendo: <ul style="list-style-type: none"> - Redução na jornada de trabalho - Ampliação das licenças maternidade e paternidade - Liberdade sindical - Garantia de direito à greve • Instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS • Descentralização político-administrativa das políticas 	Alto	Universalista-participativo

Fonte: elaboração própria.

3.3. A Constituição de 1988 e a universalização de direitos: enfim o Estado de bem-estar social Brasileiro

Todas as políticas sociais retomadas na sessão anterior foram importantes na construção de um sistema de seguridade propriamente brasileiro. O que as diferencia, no entanto, das políticas implementadas a partir da nova Constituição foi o processo democrático que se instaurou juntamente com elas. As novas políticas previstas na Constituição de 1988 desvincularam totalmente a seguridade social do poder de barganha dos grupos contemplados. As condições estruturais e institucionais inéditas promoveram a busca pelos princípios da equidade e da universalização.

Assim, há uma virada de chave fundamental na década de 1980 no Brasil, em que não mais as políticas sociais deveriam ser o vetor da igualdade, mas as condições políticas de igualdade deveriam promover políticas sociais mais abrangentes e eficazes, enquanto direitos universais. O entendimento coletivo era de que as mazelas sociais só seriam combatidas através de um Estado democrático garantidor da participação e do engajamento dos diversos setores sociais.

Adrião e Camargo (2001), afirmam que

No texto constitucional de 1988, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do Estado pode ser observada no âmbito dos direitos individuais e dos direitos sociais. (...) No caso dos direitos sociais, após definir a educação como um desses direitos (Art. 6º), a Constituição Federal assegura em seu Art. 10, a todos os trabalhadores e empregadores, a possibilidade de participarem em órgãos colegiados da esfera pública nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão (...). Também no capítulo destinado à administração pública encontramos menções a procedimentos que ampliam a participação dos usuários de serviços públicos ou funcionários, na avaliação dos serviços prestados e no acesso a registros informativos da administração direta ou indireta (Art. 37). Em síntese, com vistas à democratização da gestão do Estado por meio do aumento da participação da população em suas instâncias, o texto constitucional menciona básica e genericamente dois procedimentos: o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p. 64-65).

Ou seja, a nova Constituição assegura e amplia os direitos de participação sobre a discussão, elaboração e avaliação das políticas sociais, através das garantias de acesso à informação e aos fóruns de debate.

De acordo com Boschetti (2003),

A Constituição de 1988 institucionalizou o conceito seguridade social para designar uma forma nova e ampliada de implementar e articular políticas já existentes no Brasil desde o início do século XX. Esta Constituição tem o mérito de introduzir um novo conceito e propor uma reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passam a compor esta área: previdência, saúde e assistência (BOSCHETTI, 2003, p. 58).

Essa nova forma de implementar e articular políticas sociais que acompanha o conceito de seguridade social no Brasil refere-se justamente ao método democrático de participação social na elaboração e controle das políticas sociais, evidenciando que a mudança no cenário social no Brasil pós 1988 não esteve relacionada às políticas sociais em si, mas ao processo participativo por trás delas.

Segundo Marques e Mendes (2005),

Os princípios que nortearam a mudança da questão social foram: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores rurais e urbanos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos. (...) A universalização de direitos e a participação da comunidade na definição das políticas sociais foram animadas pelo propósito da superação do caráter meritocrático e da adoção da cidadania como critério de acesso. Esse foi o mesmo princípio que orientou a universalização da proteção social dos países capitalistas desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial e mesmo durante os anos 1970 e 1980 (MARQUES e MENDES, 2005, p. 160).

Ou seja, a nova Consolidação garantiu institucionalmente o acesso de todos aos serviços sociais, independentemente de critérios meritocráticos, expandindo o alcance das políticas de seguridade enquanto direitos universais.

Foram apresentadas, nessa tese, três principais argumentações acerca do surgimento do Estado de bem-estar social brasileiro, que retomaremos resumidamente. A primeira delas, de Kerstenetzky (2012), defende que o Estado de bem-estar social no Brasil surge ainda na primeira república por ocasião das primeiras iniciativas de proteção social. Nesse caso, podemos dizer que a autora considera como condição à existência de um Estado de bem-estar social a simples instituição de políticas sociais. A segunda, de Medeiros (2001), defende que o surgimento do Estado de bem-estar social no Brasil se deu na década de 1930, com o governo Vargas, quando houve a instituição de políticas que acarretaram na definição das bases do sistema de seguridade social. Nesse caso, conclui-se que o autor considera como condição à existência de um Estado de bem-estar social o esforço do Estado em alcançar o desenvolvimento através de uma atuação mais forte da regulação da economia e da política, ainda que de maneira unilateral. A terceira, de Draibe (1997), defende que o Estado de bem-estar social no Brasil antes de 1988 funcionava de modo “imperfeito e deformado”, devido a motivos estruturais e organizacionais, embora não apresente claramente quando de fato considera ter tido início esse tipo de governo no país. Nesse caso, vemos que a autora considera como fundamentais ao perfeito funcionamento de um Estado de bem-estar social as

questões da democratização e universalização de direitos, embora admita a possibilidade de um Estado de bem-estar sem essas condições, que se apresentaria de uma maneira incompleta.

A argumentação que se apresenta aqui, em relação ao surgimento do Estado de bem-estar no Brasil *é a de que ele ocorre apenas com a Constituição de 1988, quando os princípios de democracia e universalização de direitos passam a compor o regime político brasileiro.*

Em relação a uma possível classificação do Estado de bem-estar brasileiro, as revisões realizadas nessa tese permitem-nos inferir que o Brasil seja um *Estado de bem-estar social desenvolvimentista*, ou seja, um tipo de Estado de bem-estar em que as políticas de responsabilização pelo bem-estar social estão diretamente ligadas a um legado específico, influenciado por fatores regionais e estruturais próprios, de busca por um desenvolvimento social que aproxime as condições de vida periféricas ao estilo de bem-estar realizado nos países centrais (ou de primeiro mundo, conforme classificação da ONU).

É preciso observar que tal tentativa de classificação não segue necessariamente o mesmo parâmetro estabelecido por Esping-Andersen, em relação aos níveis de responsabilização divididos entre Estado, família e mercado nos países europeus – conforme Kerstenetzky se propôs a fazer outrora – mas tenta compreender o Estado de bem-estar social Brasileiro a partir de suas particularidades, e de sua própria evolução das políticas sociais, enquanto país latino-americano e periférico⁴¹. Em outras palavras, tenta-se classificar o Estado de bem-estar social brasileiro tendo por base as condições que se estabelecem a um Estado de bem-estar pioneiro como tipo ideal, mas ao mesmo tempo considerando as tradições clientelísticas de poder que perpassam a evolução de políticas sociais típicas de países periféricos. Pode-se dizer que o parâmetro norteador foi a inserção socioeconômica global do Brasil em relação ao restante do mundo.

Importante observar também que tais considerações foram feitas a partir do recorte temporal estabelecido para essa pesquisa, ou seja, o período que compreende o início da república brasileira até o fim da década de 1980. Logo, a ênfase se dá no regime iniciado a partir da nova Constituição, e não nos desdobramentos que se seguiram, no sentido de percalços à plena realização de uma democracia universalista. Não se pretende menosprezar os conflitos internos que se desenrolaram principalmente até meados da década de 1990,

⁴¹ Os diferentes tipos de reflexão acerca dos Estados de bem-estar social apresentados no capítulo primeiro (como as de Esping-Andersen, Iversen e Comisso *et al*) dão margem a classificações diversas, que consideram outros tipos de parâmetros, como por exemplo, os níveis de internacionalização das economias ou as condições pós-industriais que deflagram novos riscos sociais.

quando houve um forte e amplamente conhecido movimento de resistência política à ampliação de direitos, advindo de uma elite conservadora que buscava obstruir o ímpeto reformador, sobretudo através da regulamentação constitucional complementar (“contrarreforma conservadora” nas palavras de Fagnani, 1997). É sabido que a contrarreforma conservadora iniciada ainda no governo Sarney foi reforçada no governo Collor, de acordo com a ideologia neoliberal prevalecente, que se encarregou de criar ainda mais obstáculos aos direitos sociais constitucionais e promover novas reformas constitucionais. No entanto, o objetivo do recorte é enfatizar uma redemocratização movida por intensa mobilização popular em favor de eleições diretas e direitos universais.

3.4. Conclusão

O Estado de Bem-estar Social surge a partir de um contexto histórico em que o Estado não ocupa mais – isoladamente – o lugar central na unidade da vida política em dada sociedade. A partir das teorias contratualistas a soberania política migrou gradativamente da figura de um governante para todo o povo. O Estado passa a formar um subsistema ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados, perdendo seu caráter estritamente normativo e inquestionável, e abrindo espaço a conceitos fluidos. Essa concepção liberal herdada pela sociedade pós-moderna vê na liberdade política o fundamento da liberdade individual. No novo modelo de organização social, o sistema que melhor promove a adequação entre liberdade política e interesses privados é o sistema representativo.

O Estado democrático de direito conseguiu unir, entre os séculos XVIII e XX, os ideais dos direitos humanos e da soberania do povo através do nacionalismo. Porém, o papel homogeneizador do Estado-Nação na manutenção da ordem política foi posto em cheque após a segunda guerra mundial, com um contexto de grande fracionamento geopolítico. O Estado de bem-estar social foi um artifício para garantir o sucesso do Estado Nação, através da criação e ampliação da seguridade social e das políticas sociais.

No Estado de bem-estar já não é mais a Nação que sustenta o Estado, mas o Estado que sustenta a Nação; os direitos passam a assegurar a cidadania. Sob a organização do Estado de bem-estar social, o status de cidadão só é plenamente alcançado com o suprimento de três recursos concomitantemente, que são a liberdade privada, a participação política e a participação social, o que significa dizer que os direitos fundamentais necessariamente devem ser complementados ou garantidos por direitos sociais, pois o reconhecimento da autonomia

política individual só se materializa, na prática, quando o indivíduo está social e economicamente inserido como membro de uma sociedade através de garantias mínimas.

No Brasil, o processo democrático foi custoso. A democracia brasileira contemporânea tem sido recorrentemente pensada a partir de suas limitações pragmáticas, mas também a partir de suas contribuições, principalmente no campo da seguridade social e da universalização de direitos. A evolução das políticas sociais desde a primeira república até a década de 1990, quando relacionadas ao processo de autonomização política dos cidadãos, revela que apenas após a redemocratização o Brasil de fato pôde ser considerado um Estado de bem-estar social, sob a compreensão de que um Estado de bem-estar se manifesta efetivamente na plenitude dos direitos civis, sociais e políticos.

A primeira república representou um período notado pelo sistema oligárquico de poder, em que a participação social esteve muito comprometida desde os seus primórdios, pela exclusão do povo no processo político. A participação no processo eleitoral era muito restrita devido à exigência de alfabetização, que, na prática, separava a sociedade civil da sociedade política, fazendo com que o quantitativo de cidadãos ativos, possuidores de direitos políticos fosse, em 1894, apenas 2% da população. No período, as políticas sociais foram pouco significativas ou quase nulas.

Durante a segunda república, as políticas sociais no Brasil foram executadas sob um caráter fragmentário, setorial e emergencial, buscando promover a sustentação e legitimação do governo, que buscava a aceitação das bases sociais. As políticas instituídas durante o período visaram o controle da organização sindical e a regulamentação dos diversos setores sociais, objetivando o abafamento do conflito de classe. A preocupação para com a manutenção da força de trabalho justificou-se pelo projeto de modernização da capacidade produtiva brasileira.

No Estado Novo, as políticas sociais foram estabelecidas a partir de uma lógica autoritária de governo. O modelo ditatorial fiou-se em uma Constituição que eliminou os últimos aspectos que ainda asseguravam algum nível de comprometimento com a democracia. As políticas sociais no período vieram acompanhadas dos traços de paternalismo, clientelismo e corporativismo típicos de um modelo de governo autoritário, que acabou por reprimir a luta do movimento operário.

A Constituição de 1946 estabeleceu uma ordem democrática, estabelecendo eleições livres e direitos cívicos, e retomando o sistema federativo. Porém, os governos de 1946 a 1964 assumiram um estilo populista que buscava atender satisfatoriamente demandas das camadas populares, priorizando, contudo, os interesses das elites. Como política de massas, o

populismo no Brasil não levou a cabo uma efetiva organização social no sentido de consciência e participação políticas mais atuantes – apesar da ampla mobilização trabalhadora que se estabeleceu na década de 1960. A aparente positividade do populismo para o fortalecimento de uma consciência de classe através da conquista gradual de direitos, mesmo que paternalisticamente, foi desmentida pela própria história, considerando que após o período o desfecho foi a ditadura militar iniciada em 1964.

O projeto das reformas sociais iniciadas durante os governos populistas foi interrompido pelo governo militar a partir de 1964, que restaurou a vigência da CLT e a tradição corporativista do Estado Novo. O período da ditadura militar foi marcado pelo autoritarismo, pela centralização das decisões político-administrativas, pela privatização do espaço público e pela concentração da riqueza. Os mecanismos de financiamento às políticas sociais no período foram, sobretudo, fontes autossustentáveis e parafiscais. As políticas sociais foram profundamente influenciadas pelos representantes de interesses empresariais privados. Houve intensa relação clientelística para com os prestadores de bens e serviços do Estado, e nas indicações não técnicas para cargos públicos e empregos em repartições públicas. Muitas políticas sociais foram formuladas a partir de critérios eleitorais e não técnicos, baseadas no assistencialismo. O governo conseguiu expandir quantitativamente a oferta de bens e serviços na totalidade dos setores, mas a qualidade dos serviços prestados e a distribuição equitativa não acompanharam esse crescimento. A estratégia de crescimento econômico gerou posteriores indicadores de agravamento das condições sociais do país, principalmente devido à alta concentração da renda.

Com a reorganização do governo após o fim do período militar, as políticas sociais ganharam proeminência no planejamento público, com vistas a uma reforma no sistema de proteção social. Em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição. Os direitos trabalhistas avançaram significativamente, e houve uma reforma no sistema de seguridade social caracterizado, sobretudo, pela descentralização político-administrativa das políticas públicas, que se consolida em 1993 com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Os principais pontos positivos alcançados pela reforma foram o reconhecimento da Assistência Social, da Saúde e da Previdência enquanto direitos (afastando as políticas sociais do campo assistencialista/clientelista), a gratuidade do acesso aos serviços assistenciais e a tão já citada universalização. As novas políticas sociais desvincularam totalmente a seguridade social do poder de barganha dos grupos contemplados. As condições estruturais e institucionais inéditas promoveram a busca pelos princípios da equidade e da universalização,

de modo que as condições políticas de igualdade passaram a promover políticas sociais mais abrangentes num sentido contrário ao processo que se tivera anteriormente no país.

A retomada histórica das políticas sociais no Brasil atreladas ao processo democrático proporcionou a conclusão de que o surgimento do Estado de bem-estar no Brasil ocorre apenas com a Constituição de 1988, quando os princípios de democracia e universalização de direitos passam a compor o regime político brasileiro, considerando os critérios estabelecidos anteriormente (concomitância na plenitude dos direitos civis, sociais e políticos).

Além do mais, foi possível concluir que o Estado de bem-estar brasileiro manifesta-se na forma de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista, que as políticas de responsabilização pelo bem-estar social estão diretamente ligadas a um legado específico, influenciado por fatores regionais e estruturais próprios, de busca por um desenvolvimento social que aproxime as condições de vida periféricas ao estilo de bem-estar realizado nos países centrais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado de bem-estar social no Brasil vem sendo analisado a partir de várias vertentes metodológicas. O intuito desse trabalho foi realizar uma reflexão teórica a partir de conceitos que pudessem basear a definição do Estado de bem-estar social brasileiro. Baseada nos primórdios do Estado de bem-estar social pioneiro, pude entender o Estado de bem-estar social como uma organização política fiada nos direitos sociais universalistas, cuja unidade nacional se legitima na busca pelo nivelamento socioeconômico dos cidadãos. É certo que as reflexões teóricas supracitadas nem sempre se traduzem em conquistas de todo igualitárias na prática, mas baseiam um modelo de Estado que se compromete em suprir as lacunas deixadas pela economia de mercado no que tange a iniciativas previdenciárias e protecionistas.

Ao analisar a historicidade das políticas sociais brasileiras em seu período republicano, busquei identificar pontos cruciais da história em que o Estado brasileiro agiu de fato como um Estado comprometido com os direitos sociais universalistas, tendo como base a mobilização social em prol da melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. É certo que em vários momentos da república muitas foram as iniciativas dos cidadãos em lutar por seus direitos sociais, exercendo o poder de conquista. No entanto, até a década de 1980 essas iniciativas foram esporádicas, politicamente desorganizadas, e por vezes reprimidas, tanto diretamente como indiretamente. Nos períodos de autoritarismo as políticas sociais foram, de forma geral, medidas estratégicas de manutenção do poder, assumindo o caráter paternalista. No primeiro período democrático, foram limitadas pelo recente processo de autonomização política dos cidadãos, e a consequente desarticulação política.

De modo que, considerando a efetividade do caráter democrático e universalista dos direitos sociais, concluímos que, apenas após a redemocratização brasileira em 1988, as políticas sociais passaram a assumir o caráter de políticas de Estado de bem-estar-social. Repito: a característica vital das políticas sociais brasileiras ora considerada não tem a ver apenas com a efetividade no avanço das benesses concedidas aos cidadãos, mas sim com a superação de seu caráter unilateral e paternalista, naturalmente atrelado a iniciativas excludentes e segregadoras. É claro que ao mencionar a superação da unilateralidade e do paternalismo das políticas sociais estamos nos referindo a avanços institucionais democratizantes, materializados na nova Constituição, e não necessariamente a dados que

expressem numericamente o avanço (ou não) da integração social – apesar de ser esse um projeto de pesquisa para um futuro breve.

Por conta da limitação do recorte histórico realizado no presente trabalho, não foi possível avançar nos desdobramentos do Estado de bem-estar social brasileiro a partir da década de 1990, embora tenhamos pincelado os desafios introduzidos pela concepção neoliberal no período. O ideário da constituição de 1988 foi embarreirado por uma reestruturação conservadora que seguiu medidas de ajuste impostas pelos mecanismos financeiros internacionais de políticas liberalizantes e privatizantes, condicionantes da inserção do país na nova ordem mundial globalizada. Fortaleceu-se na década uma cultura “privacionista” (TEIXEIRA, 2007) que responsabiliza cada vez mais a sociedade civil – e cada vez menos o Estado – pelo bem-estar social. Todo o processo de responsabilização do Estado pelos direitos sociais universalistas analisado até aqui sofre um processo de desmonte. Família, instituições privadas e religiosas retomam a proeminência na proteção social do cidadão e as políticas perdem espaço para a solidariedade e o cooperativismo.

Parte desse “contra-ataque conservador” está relacionado à instituição tardia do Estado de bem-estar social no Brasil. A constituição de 1988 é concomitante ao processo de neoliberalização dos países centrais. A inevitável influência neoliberal exercida sobre o Brasil enquanto país em desenvolvimento na década de 1990 coincide com o início de reformas internas mais efetivas no sentido democrático e universalista. A oposição dessas forças conflitantes acabou enfraquecendo o ímpeto reformador.

Ainda no início dos anos 2000 o acesso aos bens públicos não era satisfatoriamente integrador. Embora com programas sociais importantes de combate à miséria e uma crescente oferta de crédito de estímulo à demanda, a política social do governo Lula, baseada na financeirização e amplamente fiada em concessões ao setor privado, não foi capaz de avançar significativamente no que tange à homogeneização social (LAVINAS e GENTIL, 2018). A segregação no atendimento dos direitos universais do cidadão permaneceu elevada, e uma das evidências disso se deu no setor da saúde, onde houve grande adesão a planos de saúde privados, inclusive entre setores populares, em detrimento do avanço gasto público voltado para o setor.

Isso evidencia um paradoxo nada inovador na história do desenvolvimento social brasileiro. Assim como outrora apregoado pelos teóricos cepalinos, a influência externa exercida sobre o Brasil na condição de país em desenvolvimento gera graves limitações às políticas internas de seguridade, dada a necessidade de seguir diretrizes internacionais liberalizantes. O grande desafio do Brasil em relação ao processo de autonomização,

democratização e universalização dos direitos sociais permanece sendo manter o avanço reformador apesar das pressões liberais globalizantes. O espaço de manobra que o Estado brasileiro terá para estabelecer políticas sociais universalistas dependerá de várias questões, mas inevitavelmente também do nível de crescimento econômico. Um avanço primordial, porém, nós já alcançamos: um contrato social muito favorável, materializado na Constituição de 1988, que baseia o Estado Social Democrático Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, p. 69-78, 2001.

ALCÂNTARA, Alexandre Oliveira et al. Política Nacional do Idosos: velhas e novas questões. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

ALMEIDA, Beliza Borba de; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O estruturalismo cepalino: subdesenvolvimento, progresso técnico e industrialização. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 1, n. 51, 2023.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. FGV Editora, 2003.

AMORIM, Ricardo LC. CF/88: economia e sociedade no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. p. 9-33, 2009.

ANDREUCCI, F. A difusão e a vulgarização do marxismo. In: HOBSBAWN, E. (org.): História do marxismo II. São Paulo: Paz & Terra, 1982.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Editora José Olympio, 2016.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. Revista brasileira de ciência política, p. 89-117, 2013.

BELLINGIERI, Julio Cesar. A Economia no Período Militar (1964-1984): crescimento com endividamento. Revista Hispeci & Lema, v. 8, p. 12-17, 2005.

BENSAÏD, D. Marx, manual de instruções. Boitempo Editorial, 2013.

BERLIN, I. Dois conceitos de liberdade. In: HARDY, H. et al. (Ed.). A busca do ideal: uma antologia de ensaios. Tradução Teresa Curvelo. Lisboa, Editorial Bizâncio, p. 227-273, 1998.

BERNSTEIN, E. The preconditions of socialism. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolução das ideias da CEPAL. 1988.

BOITO JUNIOR, Armando. Sindicalismo e Estado no Brasil. In: BOITO JUNIOR, Armando. Sindicalismo e política no Brasil. Campinas, Edição do IFCH – Unicamp, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. Psicologia & Sociedade, v. 15, p. 57-96, 2003.

BOTELHO JÚNIOR, Cid de Oliva. A crise cambial do encilhamento: algumas observações sobre a interpretação de Celso Furtado. *Economia e Sociedade*, v. 12, n. 2, p. 275-294, 2003.

BOTTAS, Nilce Cristina Aravecchia; KOURY, Ana Paula. A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954). *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, v. 6, n. 1, p. 144-165, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 33-60, 2014.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. A previdência social brasileira. In:

CASTLES, F. G. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. OUP Oxford, 2010.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A Constituição de 1946. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 1 e 2, p. 102-103, 1947.

CEPAL (Ministério da Previdência e Assistência Social). Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização: volume 3 - Economia e desenvolvimento. Brasília. *Revista Economia e desenvolvimento*, n. 4, 225 p., 1989.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de sociologia e política*, p. 83-106, 2005.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos avançados*, v. 15, p. 21-34, 2001.

COMISSO, E. et al. *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press, 1996.

CONSTANT, B. A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. 2015.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-15, 2005.

CURADO, Marcelo. Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. *Economia e Sociedade*, v. 22, p. 609-640, 2013.

DA MATTA, Jairo Jacques. Dos Institutos de Aposentadorias e Pensões ao seguro Complementar: trabalho e previdência no Brasil. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, v. 11, n. 32, 2013.

DA SILVA, A. M. Apresentação: A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.

DURLI, Zenilde. Políticas educacionais no contexto das políticas sociais. *Políticas Públicas*, p. 21, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela (2004): 95-110.

D'ARAUJO, Maria Celina. O Estado novo. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2000.

DE BRITO, Silvia Helena Andrade. A educação no projeto nacionalista do primeiro governo Vargas (1930-1945). 2006.

DE CARVALHO, José Murilo. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. Editora Companhia das Letras, 2019.

DE CASTRO, Jorge Abrahão et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. p. 55-122, 2009.

DE OLIVEIRA, André Felipe Véras. A Constituição de 1946: precedentes e elaboração. Revista da EMERJ, v. 13, n. 51, p. 28, 2010.

DE PAULA, Amir El Hakim. A relação entre o estado e os sindicatos na era Vargas: uma análise geográfica. Pegada-A Revista da Geografia do Trabalho, v. 19, n. 1, 2018.

DE PAULA, Éder Mendes. Saúde e Doença: A Resistência Médica durante a Ditadura Militar na Revista Saúde em Debate (1977). Revista História: Debates e Tendências, v. 20, n. 1, p. 170-183, 2020.

DEUS, Meiridiane Domingues de; SCHMITZ, Mariana Effting de Sousa; VIEIRA, Mauro Luís. Família, gênero e jornada de trabalho: uma revisão sistemática de literatura. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, v. 14, n. 1, p. 1-28, 2021.

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 27-64, 2006.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. São Paulo em perspectiva, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DRAIBE, Sônia; RIESGO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação, p. 220-254, 2011.

DUAYER, M. Prefácio: Manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. MARX, K. Boitempo editorial, 2011.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. A crise do Neoliberalismo. Boitempo Editorial. 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 85-116, 1991.

FABRIZ, Daury Cesar; TEIXEIRA, Marcelo Tolomei. A crise do estado do bem-estar social na perspectiva de Jürgen Habermas. Revista de Direito e Liberdade, 2017.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. Economia e Sociedade, v. 6, n. 1, p. 183-238, 1997.

FERREIRA, Jorge. Esquerdas no Panfleto. A crise política de 1964 no jornal da Frente de Mobilização Popular. Anos 90, v. 16, n. 29, p. 81-124, 2009.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. A ditadura militar e a proletarianização dos professores. Educação & Sociedade, v. 27, p. 1159-1179, 2006.

FIDELEIS, Solange Silva dos Santos. Conceito de assistência e assistencialismo. SEMINÁRIO NACIONAL ESTADOS E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL 2, 2005.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 7, p. 129-147, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. Encontro Nacional de Economia (36.: 2008 dez.: Salvador, BA). Anais.. Salvador: ANPEC, 2008. 1 CD-ROM., 2008.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. Revista brasileira de economia, v. 54, p. 333-358, 2000.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais. Sociedade em Debate, p. 153-173, 2012.

FRANZOI, Luiz Carlos; DE MORAIS, Marcos Cesar Porfirio. Redemocratização do Brasil. JICEX, v. 4, n. 4, 2014.

FURTADO, Celso. Perspectivas da economia brasileira. 2002.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 1968.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Companhia das Letras, 2005.

GELLNER, E. O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. In: BALAKRISHNAN, Gopal. Um mapa da questão nacional. Contraponto, RJ, 1996.

GIDDENS, Anthony. The third way: The renewal of social democracy. Cambridge, Polity Press, 1998.

GIORGI, Maria Cristina; ALMEIDA, Fabio Sampaio de. Ensino profissional no Brasil: diálogos com a Ditadura Militar DOI10. 5216/o. v14i1. 29000. OPSIS, v. 14, n. 1, p. 262-281, 2014.

GOMES, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil. O populismo e sua história, v. 53, 1996.

GOMES, Ângela Maria de Castro; FERREIRA, Marieta de Moraes. Primeira República: um balanço historiográfico. Revista Estudos Históricos, v. 2, n. 4, p. 244-280, 1989.

GÓMEZ, José Maria. Globalização dos direitos humanos, legado das ditaduras militares no Cone Sul latino-americano e justiça transicional. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 33, 2008.

GOULARTI FILHO, Alcides. List e o sistema nacional de economia política. Leituras de Economia Política, Campinas, v. 7, p. 105-114, 1999.

GUESS, R.; SKINNER, Q. Introdução: The preconditions of socialism. BERNSTEIN, E. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

HABERMAS, Jürgen. O Estado nacional europeu – sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade. In: A inclusão do outro: estudos de teoria política. Edições Loyola, São Paulo, p. 127-151, 2002.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade (Volume 1). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, Wanda; FONSECA, Cristina. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 10, p. 791-825, 2003.

HOBBSBAWM, Eric. A nação como novidade: da revolução ao liberalismo. In: HOBBSBAWM, Eric. Nações e Nacionalismos desde 1870. Paz e Terra, SP, 1998.

IVERSEN, Torben. Capitalism, democracy, and welfare. 2005.

KAUTSKY, K. The class struggle (Erfurt program). Chicago, Kerr, 1910.

KAUTSKY, K. The Dictatorship of the Proletariat. National Labour Press, 1919.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o —catching up— social brasileiro. Niterói, CEDE, UFF, 2011.

KERSTENETZKY, Celia. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão. Elsevier Editora, São Paulo, 2012.

KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Editora Nova Cultural LTDA, 1996.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. Novos estudos CEBRAP, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018.

LEIBFRIED, S. Preface: The Oxford handbook of the welfare state. CASTLES, F. G. et al. (Ed.). OUP Oxford, 2010.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. LeBooks Editora, 2018.

LOWY, M. Prefácio: Crítica do programa de Gotha. MARX, K. Boitempo Editorial, 2012.

MARQUES, Rosa Maria M.; MENDES, Áquilas. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. Economia e Sociedade, v. 14, n. 1, p. 159-175, 2005.

MARX, K. Crítica do programa de Gotha. Boitempo Editorial, 2012.

MARX, K. Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Boitempo editorial, 2011.

MARX, K. Manuscritos econômico-filosóficos. Boitempo Editorial, 2010.

MAZZETTI, Antônio Carlos et al. América Latina em perspectiva: o pensamento cepalino e decolonial. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 23, 2021.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. IPEA, ISSN 1415 4765, 2001.

MINSKY, H. P. John maynard keynes. Springer, 1976.

MYRDAL, Gunnar. Além do Estado de Bem-Estar Social. Planeamento Económico nos Estados de Bem-Estar e suas Implicações Internacionais. The Storr Lectures, Universidade de Yale, 1958. University Paperbacks, nº 134. Londres, Methuen, 1965, XIV p. 214.

NEGRO, Antonio Luigi. Paternalismo, populismo e história social. 2004.

NEGT, O. O marxismo e a teoria da revolução no último Engels. In: HOBBSAWN, E. (org.): História do marxismo II. São Paulo: Paz & Terra, 1982.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. As relações sociais de gênero no trabalho e na reprodução. Revista Aurora, v. 3, n. 2, 2010.

NURKSE, Ragnar. Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos. Editora Civilização Brasileira, 1957.

PAIM, A. Apresentação: Socialismo Evolucionário. BERNSTEIN, E. Instituto Teotônio Vilela, 1997.

PAIM, A. Do socialismo à social-democracia. 2001.

PANDOLFI, Dulce. Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

PINTO SANTA CRUZ, Aníbal. Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América Latina. 2000.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Década de 60. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/visitantes/panorama-das-decadas/decada-de-60>. Acesso em 10/06/2024

PREBISCH, Raúl. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. 1950.

PREBISCH, Raúl. La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana. 1973.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 2000.

PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. 1973.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como fenômeno histórico. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 41-81, 1988.

PRZEWORSKI, A. From Revolution to Reformism. Boston Review, 2021. Disponível em <bostonreview.net/politics/adam-przeworski-revolution-reformism>. Acesso em 16/03/2021.

RANIERI, J. Introdução: Manuscritos econômico-filosóficos. MARX, K. São Paulo: Boitempo, 2010.

REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R. Estado de Bem Estar e Seguridade Social: 88 Anos de Políticas Previdenciárias no Brasil. VI ENAPEGS, São Paulo, 2012.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da reforma universitária de 1968. Educação & Sociedade, v. 29, p. 453-475, 2008.

ROUSSEAU, J.-J. Contrato social. São Paulo. Ed. Abril, Coleção Os Pensadores, 1978.

RUBIN, I. I. A teoria marxista do valor. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. Estudos avançados, v. 15, p. 379-410, 2001.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. Nova Economia, v. 27, p. 421-442, 2017.

SAVIANI FILHO, Hermógenes. A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. Economia e Sociedade, Campinas, v. 22, n. 3, p. 855-860, 2013.

SERRA, José; TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. 2000.

SILVA, Estefânia Gonçalves; DA CONCEIÇÃO NOGUEIRA, Maria; DAS NEVES, Ana Sofia Antunes. Conciliação dos usos do tempo: Imigração, Gênero e Trabalho-Família. *Psico*, v. 41, n. 4, 2010.

STOTZ, Eduardo. N. O passado do futuro: salário mínimo, política salarial e lutas operárias no Brasil. *Intervozes: trabalho, saúde, cultura*, 2018.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. 2000.

SWEEZY, P. M. Teoria do desenvolvimento capitalista. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945. 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Revista katálysis*, v. 10, p. 154-163, 2007.

TELLES, Vera Silva. A nova questão social brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. *Pobreza e Cidadania*, São Paulo, Editora 34, p. 139-166, 2001.

TERRA, F. H. B.; FILHO, F. F. As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011. Encontro Nacional de Economia ANPEC—Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, XL, 2014.

TORMIN, Matheus Matos. Aspectos metodológicos da obra de Max Weber: potenciais e limites do tipo-ideal enquanto ferramenta metodológica. *Revista Florestan*, n. 7, p. 183-195, 2019.

VALLE, Ione Ribeiro; RUSCHEL, Elizete. A meritocracia na política educacional brasileira (1930-2000). *Revista Portuguesa de Educação*, v. 22, n. 1, p. 179-206, 2009.

VERDERY, Katherine. Para onde vão a ‘nação’ e o ‘nacionalismo’? In: BALAKRISHNAN, Gopal. Um mapa da questão nacional. Contraponto, RJ, 1996.

VERSIANI, F. A teoria geral e a economia do subdesenvolvimento. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 16, n. 2, p. 263-280, 1986.

VIEIRA, Evaldo Amaro. Políticas sociais e direitos sociais no Brasil. *Comunicação & Educação*, n. 9, p. 13-17, 1996.

VIEIRA, J. G. S; GARCIA FERNÁNDEZ, R. A estrutura das revoluções científicas na economia e a Revolução Keynesiana. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 36, n. 2, p. 355-381, 2006.

WEBER, Max. Critique of Stammler, New York, The Free Press, 1977.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. Revista de Políticas Públicas, v. 9, n. 1, 2005.