

PADRÕES DE ACUMULAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Valéria Almada Lima¹

RESUMO

Especificidades do Sistema de Proteção Social brasileiro em articulação com os diferentes padrões de acumulação na história da industrialização do país. Analisam-se três períodos distintos: a primeira fase de substituição de importações sob um regime populista—nacionalista; a segunda fase de substituição de importações sob um regime burocrático-autoritário; e a terceira fase de ruptura do modelo de substituição de importações sob um regime democrático-neoliberal.

Palavras-chave: Estado. Políticas Sociais. Sistema de proteção social. Padrões de acumulação.

1 INTRODUÇÃO

As Políticas Sociais se constituem em um fenômeno intrínseco ao capitalismo, expressando as formas estatais de mediação das contradições inerentes à relação capital-trabalho. Assim sendo, é no contexto do moderno capitalismo industrial que elas surgem e se desenvolvem, assumindo configurações específicas de acordo com o estágio e o padrão de acumulação vigentes.

Nessa perspectiva, partindo do pressuposto de que as Políticas Sociais são estruturalmente condicionadas pela forma de desenvolvimento capitalista, pretende-se discutir, neste trabalho, as especificidades do Sistema de Proteção Social brasileiro, situado em um contexto de capitalismo periférico.

A análise se desdobrará em três períodos, demarcados por diferentes padrões de acumulação que caracterizaram a história da industrialização no Brasil. O primeiro, compreendido entre as décadas de 30 e 60, corresponde à fase de emergência das primeiras medidas de proteção social geridas pelo Estado, sob a égide de um regime populista de inspiração nacionalista, em um contexto de transição de uma economia primária exportadora para uma economia urbana industrial. O segundo, situado entre as décadas de 60 e 80, representa o período em que foram gestadas, sob a vigência de um regime burocrático-autoritário, as formas institucionais de regulação da relação capital-trabalho que deram sustentação a um novo padrão de acumulação, orientado para a industrialização de bens de consumo duráveis e bens de capital. O terceiro período, iniciado nos anos 90, retrata as políticas sociais no Brasil contemporâneo, em um contexto marcado, por um lado, pelo avanço do processo de democratização do país e, por outro, pelo esgotamento do padrão de industrialização até então vigente, somado aos constrangimentos externos advindos

¹ Economista, professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), mestre em Políticas Públicas e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA. E-mail: neval@elo.com.br

da crise da dívida, da globalização da economia e da imposição de medidas de ajuste estrutural de inspiração neoliberal.

2 DOS ANOS 30 AOS 60: primeira fase de substituição de importações sob um regime populista-nacionalista

Inspirado em uma ideologia nacional-populista, o padrão de regulação das relações de trabalho gestado no governo Vargas trouxe consigo as marcas de um “Estado de compromisso” que emergiu da revolução de 1930. Esse Estado refletia claramente a crise de hegemonia que marcou a “revolução burguesa” no Brasil, ou seja, o processo de transição de um modelo de acumulação agrário-exportador para um modelo urbano-industrial.

Com efeito, esse processo não foi caracterizado pela ruptura definitiva de uma burguesia emergente com a ordem econômica anterior, posto que o capital urbano-industrial não dispunha de uma fonte autônoma de acumulação, mantendo-se, portanto, fortemente dependente do capital agrário-exportador. Na falta de um setor econômico e socialmente dominante à frente da industrialização, o Estado acabou assumindo um papel central nesse processo, como produtor direto, como regulador da atividade econômica e como mediador das disputas trabalhistas.

Especificamente no que tange às relações de trabalho, a fragilidade do equilíbrio de forças no interior do bloco de poder tornava indispensável a incorporação dos trabalhadores urbanos no grande pacto social que dava sustentação ao Estado Novo. Isso foi feito mediante um padrão de cooptação, segundo o qual, ao mesmo tempo em que eram assegurados direitos mínimos a certos grupos de trabalhadores (que ocupavam posições estratégicas do ponto de vista da acumulação), eles eram mantidos sob forte controle estatal. Em outras palavras, aqueles direitos, longe de representarem conquistas resultantes do embate direto entre capital e trabalho, figuravam como uma concessão do patronato sob a tutela estatal.

Portanto, não havendo espaço nem autonomia para a negociação das condições de uso e de reprodução da força de trabalho, restava aos sindicatos trabalhistas o papel de fiscalizarem a aplicação das leis sociais e de promoverem os dissídios coletivos perante a justiça do trabalho, nos casos de violação dessas leis.

No que tange à função de representação, Almeida (1975, p.55) adverte que a presença obrigatória da Justiça do Trabalho na resolução dos conflitos entre empregadores e empregados cumpria o papel de amortecer esses conflitos e de deslocá-los “[...] do seu *locus* natural — a empresa —, canalizando a pressão dos interesses em pugna para o interior do aparato estatal.”

Nesse sentido, ainda segundo a mesma autora, o Estado não era um simples mediador, atuando como árbitro no confronto entre os contendores. Mais do que isso, as disputas trabalhistas eram introjetadas no aparato estatal, na medida em que as pressões operárias se dirigiam ao Estado e, por tabela, através dos órgãos públicos competentes, atingiam o patronato (ALMEIDA, 1975, p. 58).

Assim posto, não é de estranhar a inocuidade do direito de contratação coletiva, instituído no Brasil desde 1932 através do Decreto nº 21.761, como canal de

negociação direta das condições de uso e de reprodução da força de trabalho. É evidente que, com uma estrutura sindical assim organizada, o espaço das negociações coletivas, livres e autônomas, só poderia ser completamente esvaziado.

Cumprindo acrescentar ainda, como outro importante componente desse padrão de regulação das relações de trabalho, a diversidade de matérias trabalhistas que passaram a constituir objeto de regulamentação estatal através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 01/05/1943. Esta Lei estabeleceu, com extraordinária riqueza de detalhes, normas relativas à situação de trabalho, ao contrato individual de trabalho e à remuneração, além de ter disposto sobre a forma de solucionar os conflitos entre trabalhadores e patrões, bem como sobre os instrumentos legais a serem utilizados.

Esse modelo de cooptação perpassou também todo o processo de criação e de funcionamento do sistema brasileiro de proteção social, desde a década de 30 até a década de 60.²

Efetivamente, as primeiras iniciativas de seguro social no Brasil remontam a um período anterior a 1930, quando a Lei Elói Chaves criou, em 1932, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's), que beneficiaram, a princípio, os empregados das companhias ferroviárias, estendendo-se, em 1926, para os trabalhadores das docas e da marinha mercante. Tratava-se de sistemas previdenciários fechados, organizados no âmbito de empresas específicas cuja administração era independente do Estado, posto que efetuada por um colegiado paritário, constituído por representantes dos empregados e dos empregadores.

Em 1933, foi criado o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP), organizado por categoria profissional, restringindo-se, inicialmente, aos trabalhadores marítimos, sendo este padrão de organização corporativista logo em seguida consagrado e submetido à tutela do Estado pela Constituição de 1934. A partir de então, o sistema previdenciário brasileiro, através dos IAP's, deixou de funcionar segundo um regime de capitalização, no qual os benefícios eram proporcionais às contribuições, e passou a adotar um regime de repartição. Neste, a receita total, constituída de contribuições do empregador, do empregado e de uma parcela residual proveniente do Estado, era utilizada para pagar os benefícios devidos e as despesas administrativas (FARO, 1992, p. 71).

Cada instituto era regido por um estatuto próprio e administrado por funcionários indicados pelo poder público, sendo essa estrutura mantida até 1960, ano em que foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social de estabelecendo a uniformização do sistema previdenciário e a representação paritária do Estado, dos empregadores e dos empregados na maioria dos seus órgãos deliberativos e executivos.

O que importa reter aqui é que o padrão de proteção social que predominou no Brasil entre as décadas de 30 e 60, se comparado aos modelos mais

² O processo de constituição do sistema brasileiro de proteção social, segundo um padrão de cooptação, encontra-se amplamente analisado em Abranches (1982). O processo de constituição do sistema brasileiro de proteção social, segundo um padrão de cooptação, encontra-se amplamente analisado em Abranches (1982),

distributivos e universalistas consolidados na Europa do pós-guerra, esse padrão em nada contribuiu para um processo de homogeneização social e de sedimentação de direitos sociais fundamentados em princípios de equidade e solidariedade. Ao contrário, tendo por base o status profissional, os benefícios distribuídos, segundo uma política de cooptação e controle, capitaneada pelo Estado, implicaram em um processo seletivo, heterogêneo e fragmentado de incorporação de determinados grupos sociais a um padrão de proteção social que Draibe (1989, p. 6) denominou de “meritocrático e particularista.”

3 DOS ANOS 60 AOS 80: segunda fase de substituição das importações sob um regime burocrático-autoritário

Entre meados dos anos 50 e início dos 60, inaugurou-se uma nova fase do processo de industrialização no Brasil, sob a égide da segunda política de substituição de importações, a qual visava tornar a estrutura produtiva do país mais diversificada e dotada de uma dinâmica autônoma de acumulação, mediante o desenvolvimento integrado dos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

Arquitetada no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, tal política pressupunha uma tríplice aliança envolvendo o Estado, o capital estrangeiro e o capital nacional. Nesta política, caberia ao Estado a realização de maciços investimentos em infraestrutura e em alguns ramos cruciais da indústria pesada; ao capital externo estaria aberta a possibilidade de desenvolver internamente segmentos da indústria de bens de consumo duráveis; e, por último, seriam reservadas ao capital privado nacional as alternativas de dar prosseguimento à industrialização de bens de consumo não duráveis, já iniciada desde os anos 30, ou de se integrar aos novos ramos industriais instalados, como fornecedor de certos insumos.

Do ponto de vista externo, há que considerar duas ordens de fatores que vinham ao encontro dessa estratégia.

Por um lado, a lógica própria do padrão fordista de produção e acumulação — presidida pela busca de ganhos de produtividade, através da expansão da escala de produção — impulsionava a procura de novos mercados e, portanto, o extravasamento desse regime de acumulação, então dominante no centro do capitalismo, para além das fronteiras nacionais. De imediato, isso repercutiu em uma intensificação das trocas internacionais, inicialmente circunscritas aos países centrais, e em uma crescente internacionalização do capital. Esta não tardou a atingir uma primeira periferia, constituída pelos países do sul da Europa, ainda pouco industrializados, e, mais tarde, uma segunda, representada pelos países latino-americanos e do leste asiático.

Por outro lado, o fordismo central, já vivenciando um momento de crise latente — cuja maior expressão era a tendência à queda da taxa de rentabilidade do capital — precisava buscar, em regiões de alta taxa de exploração da força de trabalho, um espaço adequado para produzir, a baixos custos, mercadorias a serem consumidas nos mercados locais, ou ainda, exportadas para mercados vizinhos e, até mesmo, para os países de origem. Isso ensejou o deslocamento, para a periferia do sistema capitalista, dos ramos menos qualificados das indústrias fordistas, especializados em atividades simplificadas de execução e montagem final.

No Brasil, a compatibilização dos objetivos do capital externo com a estratégia interna de industrialização contida no Plano de Metas possibilitou o desenvolvimento de um parque industrial diversificado, relativamente moderno, organizado, especialmente nos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital, segundo os princípios fordistas, que operava com altas taxas de produtividade, vis-à-vis dos setores tradicionais.

A sustentação de um tal padrão de industrialização, baseado em um regime de acumulação intensiva, pressupunha que a articulação entre o desenvolvimento dos dois setores, de bens de capital e de bens de consumo duráveis, fosse assegurada mediante a criação de mecanismos institucionais que promovessem a instauração da norma social de consumo de massa. Na ausência desses mecanismos, era de se esperar que esse padrão de acumulação logo esbarrasse nos limites impostos pela insuficiência de demanda de bens de consumo duráveis.

Em outras palavras, as profundas transformações verificadas na estrutura produtiva e no interior da própria classe operária não foram acompanhadas, de imediato, das mudanças institucionais necessárias para a adaptação do padrão de consumo dos assalariados às normas de produção de massa.

Com efeito, a emergência de um setor industrial moderno, constituído de unidades produtivas de grande porte, organizadas, do ponto de vista do processo de trabalho, segundo os padrões fordistas, implicou na formação de uma nova camada de trabalhadores, submetida a processos produtivos bastante diversos daqueles que caracterizavam as pequenas e médias empresas dos setores tradicionais. Esses trabalhadores, porta-vozes de novas demandas, não contavam, contudo, com instrumentos modernos de representação e de contratação, posto que a anacrônica estrutura sindical herdada do primeiro governo Vargas se mantinha intacta, impedindo o pleno desenvolvimento de uma forma tipicamente fordista de relacionamento entre capital e trabalho, consubstanciada nas negociações coletivas.

A curta experiência democrática, assim como as características da aliança multiclassista e desenvolvimentista que deu sustentação às transformações na estrutura produtiva — na qual o apoio da classe trabalhadora ao modelo econômico adotado foi trocado por uma redução temporária do controle estatal sobre a vida sindical — possibilitaram uma maior efervescência política no seio do partido trabalhista e dos sindicatos, com a crescente ideologização das lideranças e a emergência de correntes mais progressistas. O movimento sindical foi, pouco a pouco, conquistando maior espaço na cena política nacional e, embora apoiado em uma base social ainda estreita, restrita aos trabalhadores dos setores mais tradicionais,³ transformou-se no principal porta-voz das lutas em prol da consolidação democrática e das mudanças estruturais importantes a serem desencadeadas pelas reformas de base. Entretanto, a maior polarização e radicalização dos movimentos sindical e popular, em um contexto de crise econômica, marcada pela aceleração da inflação e pela queda no ritmo de acumulação, solaparam a base de sustentação política do

³ Segundo Almeida (1975, p. 62), os trabalhadores dos setores industriais modernos permaneceram à margem do movimento sindical nesse período, tendo-se registrado, entre 1961 e março de 1964, pouca ou nenhuma participação destes nos movimentos grevistas das categorias correspondentes na ocasião dos dissídios coletivos.

modelo desenvolvimentista, dissolvendo a aliança nacional-populista na qual esse modelo se havia apoiado.

Assim sendo, a crescente confrontação entre as classes populares — que clamavam pelas reformas de base — e as classes dominantes — que mobilizavam as classes médias urbanas com uma intensa campanha anti-sindical — deu origem a um movimento político que desembocou no golpe militar de 31 de março de 1964 e, conseqüentemente, na dissolução da estrutura de poder até então vigente.

A instauração da ditadura militar implicou, obviamente, na exclusão dos setores populares da aliança que daria suporte à nova estrutura de dominação emergente. Esta dominação estaria alicerçada na burguesia empresarial dos setores modernos, bem como nas frações da classe média empregadas nas grandes empresas (nacionais e estrangeiras) e no setor produtivo estatal, incluindo-se nestas últimas, principalmente, os militares (CARDOSO apud ALMEIDA, 1975, p. 63).

O governo militar realizou de imediato uma série de reformas institucionais, visando à modernização dos sistemas bancário, financeiro, fiscal e administrativo,⁴ de tal forma a adaptá-los ao padrão de regulação que a partir de então iria se consolidar, em articulação com o novo ciclo de crescimento que resultaria no conhecido “milagre econômico brasileiro”, no período de 1968-1973.

Efetivamente, todas essas reformas, assim como a política de arrocho salarial, que caracterizou esse período, refletiam claramente a opção por um modelo de desenvolvimento extremamente excludente, baseado na expansão da indústria de bens de consumo duráveis, cujo crescimento da demanda seria garantido através de um processo de concentração da renda em favor das classes médias e altas e de uma mudança no padrão de financiamento do consumo, a beneficiar, sobretudo, essas camadas da sociedade.

Paralelamente, no plano sindical, a postura assumida pelo Estado nos marcos do regime autoritário viria reforçar o processo de exclusão econômica e social dos assalariados situados nos níveis mais baixos da hierarquia de renda. Mantendo intacta a legislação sindical corporativista, o governo militar redobrou o controle estatal sobre as entidades sindicais, começando por um maciço processo de intervenção nos sindicatos, o qual foi acompanhado pela cassação de muitos dirigentes que foram substituídos por interventores impostos pelo Ministério do Trabalho.

Por outro lado, o novo regime, além de negar aos trabalhadores o seu principal instrumento de luta, mediante a proibição do direito de greve, eliminou um dos poderes de representação que a legislação corporativista ainda delegava aos sindicatos, qual seja, o de defenderem os interesses das respectivas categorias como

⁴ As principais mudanças institucionais ocorridas entre 1964 e 1967 foram:

a) no Setor Bancário, a criação do Banco central e do Conselho Monetário Nacional, bem como, a redefinição das atribuições dos bancos privados e estatais;

b) no plano financeiro, a criação do Sistema Nacional de Habitação, juntamente com o BNH e a instituição da correção monetária e da lei do mercado de capitais;

c) no plano fiscal, a modernização dos Sistemas de arrecadação e de fiscalização e a criação das ORTNs;

d) no plano administrativo, a criação de uma estrutura mais flexível e descentralizada da administração pública federal (MATTOSO, 1995. p. 129).

negociadores dos reajustes salariais junto ao patronato, por ocasião dos dissídios coletivos, tendo a Justiça do Trabalho como mediadora. Com efeito, as decisões referentes aos reajustes salariais foram totalmente transferidas para o Executivo, através de uma série de decretos⁵ que determinavam regras gerais e válidas para todas as categorias, quanto à periodicidade e aos índices de correção (todos eles determinados pelo governo), assim como anulavam a validade de contratos coletivos que contivessem cláusulas divergentes em relação à política econômico-financeira do Governo e, especialmente, em relação à política salarial vigente.

Isso representou a passagem de um autoritarismo corporativista, no qual a relação entre trabalhadores e patrões era regulada e mediada pelo Estado, segundo um padrão de cooptação, para um autoritarismo tecnocrático, no qual, sobretudo no campo dos reajustes salariais, os papéis dos sindicatos e da Justiça do Trabalho foram completamente esvaziados, ficando então submetidos às decisões impostas pelo Executivo.

Portanto, livre da pressão dos sindicatos, a política salarial implementada entre 1964 e 1979⁶ se converteu no principal mecanismo estatal de regulação de um modelo de desenvolvimento centrado, sim, na implantação do consumo de massa, porém restrito a uma pequena parcela da sociedade representada pelas camadas médias e superiores de renda.

Enquanto, no modelo fordista central, o consumo de massa teve como um dos seus principais eixos de sustentação a garantia dos reajustes salariais, conquistados nos marcos dos convênios coletivos e baseados nos índices de preços e de produtividade, no Brasil, embora o princípio de indexação dos salários aos preços e à produtividade tenha sido institucionalizado a partir de 1965, sua aplicação foi totalmente distorcida pela própria política salarial adotada pelo Governo. Segundo Coriat e Sabóia (1988, p. 19), essa política representou “[...] um discurso tipicamente fordiano [...] mas nunca aplicado.”

Um outro elemento constitutivo do sistema de codificação da relação salarial no período da ditadura militar foi o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1964, em substituição à lei, instituída no Governo Vargas, que assegurava a estabilidade no emprego após dez anos de atividade em uma determinada empresa.

Baseado em contribuição de 83% sobre o salário mensal dos empregados, a serem depositados regularmente pelos empregadores, o FGTS, além de beneficiar os trabalhadores em circunstâncias específicas como casamento ou compra de casa própria, tinha por objetivo indenizá-los em caso de demissão não justificada. Assim sendo, sua criação, no regime militar, contribuiu para a própria institucionalização do livre direito à dispensa, cujos resultados foram o elevado índice de rotatividade da força de trabalho e a maior flexibilidade do mercado de trabalho face às flutuações

⁵ Para uma análise mais detalhada das leis e decretos que vigoraram a partir de 1964, dispondo sobre a matéria, ver Almeida (1975, p. 64-65).

⁶ Durante todo esse período, a política salarial permaneceu praticamente inalterada a despeito de algumas mudanças ocorridas em 1968.

cíclicas, com reflexos negativos sobre o poder de resistência e de organização do movimento trabalhista.

Há que se acrescentar o papel desempenhado pelo mercado informal, convivendo paralelamente com o mercado formal de trabalho e mantendo com este último uma relação de complementaridade. Segundo Coriat e Sabóia (1988, p. 26-27), dada a alta taxa de rotatividade da força de trabalho, um fluxo contínuo de trabalhadores entre os setores formal e informal possibilitou que um modo de regulação concorrencial substituísse a regulação tipicamente fordiana da relação salarial.

A despeito de os ajustamentos no mercado de trabalho não se terem pautado nas livres flutuações dos salários e do nível de emprego (como na autêntica regulação concorrencial), basearam-se no papel amortecedor desempenhado pelo mercado informal de trabalho, em articulação com o mercado formal. Em outras palavras, o primeiro funcionou como válvula de escape, nos períodos de recessão, amortecendo os impactos negativos sobre o emprego e sobre a demanda agregada, assim como representou um importante reservatório de força de trabalho, a ser utilizado nos períodos de crescimento, evitando, dessa forma, maiores pressões em termos de elevação dos salários reais.

Assim sendo, pode-se dizer que, na ausência de um sistema completo e abrangente de Seguridade Social — que garantisse um nível mínimo de renda em ocasiões de suspensão temporária ou permanente do recebimento de um salário⁷ - e de formas efetivas de preservação do poder de compra regulares indexados aos preços e à produtividade — o setor informal desempenhou “um papel complementar básico” na regulação da dinâmica de acumulação brasileira.

Há que se reconhecer, entretanto, que o Sistema de Proteção Social brasileiro experimentou alguns avanços a partir de 1964, atendendo, inclusive, às necessidades de legitimação do regime ditatorial. Entre as reformas institucionais no campo da Seguridade, pode-se citar:

- a) a unificação da Previdência, em 1966;
- b) a inclusão do seguro contra acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, em 1967;
- c) a incorporação dos trabalhadores rurais, em 1971, e dos empregados domésticos, em 1973.

Não obstante, tal sistema se manteve ainda muito distante, quanto ao seu escopo e abrangência, daqueles inspirados nos ideais social-democratas. A própria orientação do modelo de desenvolvimento econômico adotado durante a ditadura militar implicou em algumas distorções na implementação da política social, entre as

⁷ O Seguro-Desemprego por exemplo, só foi instituído em 1956, e, assim mesmo, com regras bastante restritivas quanto aos critérios de acesso. Só estão aptos a recebê-lo aqueles que tiverem contribuído para a Previdência Social, pelo menos, durante 3, dentre os últimos 4 anos que antecederam a demissão. Vale acrescentar que o valor do salário-desemprego deve corresponder à metade do último salário recebido, podendo variar entre 0,7 e 1,5 salários mínimos (CORIAT; SABOIA, 1988, p. 22).

quais se destacou o padrão regressivo de financiamento, que acabou por conduzir a uma socialização dos custos e privatização dos benefícios previdenciários.

Isso posto, pode-se concluir que a articulação de todos esses elementos, referentes ao controle e à repressão dos sindicatos, à ausência do contrato coletivo de trabalho, à política de arrocho salarial, ao peso do setor informal e à fragilidade do sistema de Welfare, impediu que se instaurasse no Brasil uma autêntica sociedade de consumo de massa, fundamentada em um perfil mais igualitário de distribuição da renda.

Os limites desse padrão de industrialização, sustentado em uma base social de consumo tão exígua, começaram a aflorar já em meados da década de 70, com a evidente perda de dinamismo da economia brasileira, evidenciada pela queda da taxa de crescimento do produto industrial, a partir de 1974.

Por outro lado, do ponto de vista externo, os efeitos do segundo choque do petróleo, particularmente sobre a condução da política monetária norte-americana, se traduziram em uma brusca redução da liquidez que havia alimentado o sistema bancário internacional e na qual se sustentou o financiamento do extraordinário crescimento industrial experimentado pelos novos países industrializados ao longo dos anos 70. A contenção do crédito e a elevação da taxa de juros daí decorrentes emergiram como novos constrangimentos a precipitarem a crise final do padrão de desenvolvimento brasileiro, dado à sua extrema dependência do financiamento externo.

Mas a crise da dívida era apenas uma faceta do aprofundamento de uma crise muito mais ampla, com a qual já se defrontavam os países capitalistas avançados desde o final da década de 60, e cuja verdadeira causa só se tornou mais explícita após o segundo choque do petróleo. Tratava-se do esgotamento do modelo fordista de desenvolvimento, em um contexto marcado pela crescente internacionalização do capital, pela intensificação da concorrência e pela redefinição dos padrões competitivos em âmbito mundial.

Assim posto, antes mesmo que se concretizassem, no Brasil, as formas institucionais tipicamente fordistas de regulação da relação salarial, que poderiam assegurar a superação das “características autoritárias, concentradoras e excludentes do padrão de desenvolvimento brasileiro”, essas formas já estavam sendo postas em xeque na maioria dos países capitalistas centrais, que experimentavam um processo de reestruturação produtiva sob a hegemonia da ideologia neoliberal (MATTOSO, 1995, p. 134).

Por outro lado, paralelamente às turbulências na esfera econômica, emergiu, entre o final dos anos 70 e início dos 80, uma nova fase na história do movimento sindical brasileiro, abrindo perspectivas para a superação dos principais entraves que, até então, haviam impedido a cristalização dos compromissos fordistas.

Caracterizada por uma maior efervescência política e por uma intensa contestação do modelo ditatorial de gestão dos sindicatos oficiais praticado pelo regime militar, a virada dos anos 70 representou o marco para o nascimento de “um

novo sindicalismo”, o qual se constituiu em um agente social de peso no processo de democratização do país e na conquista de novos direitos para os trabalhadores.

Visto sob o prisma da relação salarial, esse contexto, marcado por importantes mudanças políticas e institucionais, parecia apontar para a superação de todos aqueles entraves que, do ponto de vista interno, impediam a consolidação do modelo fordista de desenvolvimento no Brasil. Por um lado, o fortalecimento de canais diretos de negociação entre patrões e empregados passou a representar um importante mecanismo de programação dos ganhos salariais reais — através da distribuição dos acréscimos de produtividade — e de consolidação de novos direitos para os trabalhadores. Por outro lado, o movimento trabalhista, através de uma aliança com os movimentos populares, com a ala progressista da Igreja e com alguns segmentos políticos, ampliou seu campo de apoio e conquistou maior espaço e visibilidade no cenário político nacional. Isso representou uma força da maior relevância para os novos rumos assumidos pelo país, que apontavam em direção à conquista da democracia e da cidadania plena, com perspectivas de efetivo respeito aos direitos civis, políticos e sociais, tendo-se como parâmetro o Primeiro Mundo.

Entretanto, conforme já ressaltado, no cenário internacional, em resposta ao aprofundamento da crise do fordismo, estavam sendo questionados o padrão fordista de organização do trabalho e da produção, bem como o modo monopolista de regulação da relação salarial, da moeda, da concorrência inter-capitalista e da competição internacional e, por conseguinte, o próprio modelo de intervenção econômica e social do Estado.

Quanto aos rebatimentos desse processo no âmbito da sociedade brasileira, pode-se afirmar que durante a década de 80 não se operaram mudanças estruturais significativas que demarcassem a emergência de um novo padrão de acumulação e de regulação econômica e social. Ao contrário, o que se verificou, nos meios político e empresarial, foi um certo descaso em relação às transformações que vinham ocorrendo no cenário internacional.

Assim sendo, enquanto a maioria dos países experimentava um amplo processo de reestruturação industrial (ou de desindustrialização), em resposta ao aprofundamento da crise em âmbito mundial, o Brasil mantinha praticamente intacta a sua estrutura produtiva.

Particularmente no que tange ao padrão de regulação social, cumpre destacar que, exatamente quando nos países avançados os sistemas públicos e universalistas de bem-estar social viviam o auge de sua crise, como uma das expressões do esgotamento do modelo fordista de desenvolvimento, ampliavam-se, na Constituição de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988), o escopo e o alcance da proteção social. Com efeito, os capítulos 1 e II do Título VIII (Da Ordem Social) refletem uma nova concepção acerca das políticas sociais, pautada em princípios que nada deixam a dever em relação ao padrão social-democrata de Welfare State.

De fato, o capítulo I, art. 193 estabelece: “1.. .1 a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem estar e a justiça sociais”. Enquanto o capítulo 11 supera a visão fragmentada das políticas de proteção social, presente na antiga legislação, ao introduzir o conceito de Seguridade Social. Esta, segundo o

artigo 194, “[...] compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Não obstante, o modelo de seguridade pública e universal instituído pela Constituição de 1988 encontrou, logo no início dos anos 90, importantes obstáculos à sua efetivação, sob o impacto da adesão do Brasil à ofensiva neoliberal, mediante a implementação de um conjunto de medidas de ajuste estrutural proposto pelo consenso de Washington.

4 DOS ANOS 90 À ATUALIDADE: ruptura do modelo de substituição de importações sob um regime democrático-neoliberal

A partir do início da década de 90, inaugurou-se uma nova fase na economia brasileira, marcada pela ruptura do modelo de industrialização pautado na substituição de importações e por um amplo processo de reestruturação produtiva, desencadeado pelas medidas de política econômica implementadas pelo governo Collor.

Por um lado, a adoção de um plano de estabilização econômica, sustentado em uma política monetária fortemente contracionista,⁸ provocou o agravamento da crise econômica, com a conseqüente retração do mercado interno.

Por outro lado, a brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior,⁹ via redução progressiva das alíquotas de importações, expôs a indústria nacional, que até então havia se mantido sob forte proteção tarifária, a uma crescente concorrência internacional.

Assim, ao se defrontarem com os novos padrões de competição vigentes no mercado mundial, as empresas brasileiras se viram obrigadas a promover ajustes em sua estrutura produtiva, com base em estratégias de reorganização voltadas exclusivamente para a redução dos custos (sobretudo dos custos salariais), somente em certos casos associadas a mudanças internas de caráter mais sistêmico (inovações tecnológicas, organizacionais e nas políticas de gestão), visando ao reforço da capacidade de adaptação e inovação.

A adoção de estratégias de redução dos custos refletiu uma postura defensiva das empresas diante da ameaça representada pelo repentino acirramento da concorrência internacional, em um contexto marcado por uma profunda recessão e pela ausência de uma política de modernização industrial que levasse em conta as especificidades setoriais e regionais. Tornou-se, assim, premente a busca de novas formas de flexibilização das regras de contratação da força de trabalho, além daquelas que já constituíam características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, expressas nas facilidades de demissão e nas flutuações do nível de emprego e de salário de acordo com as flutuações da demanda.

⁸ Tal política centrou-se fundamentalmente no controle da base monetária, mediante o confisco temporário dos saldos bancários e depósitos de poupança, e na manutenção da taxa de juros real em patamares bastante elevados.

⁹ Para uma análise das diretrizes gerais e do processo de implementação da política industrial e de comércio exterior do Governo Collor, ver TAPIA (1995).

A rápida difusão dessas estratégias de reorganização demonstra que, no Brasil, as tendências de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho não encontraram fortes resistências dentro do arcabouço institucional vigente, e que nem mesmo os avanços do movimento sindical nos anos 80 e a ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 se mostraram suficientes para refreá-las.

Vale acrescentar que o caráter indiscriminado da política de liberalização das importações — corporificado, na ausência de uma política industrial articulada, que estabelecesse prazos graduais para a redução das tarifas e critérios para os produtos comercializados — induziu ainda à eliminação de muitas empresas menos competitivas, que se mostraram incapazes de satisfazer às novas exigências de qualidade e de produtividade pautadas nos padrões internacionais.

Portanto, o processo de reorganização capitalista, no Brasil, longe de se configurar como a incorporação generalizada dos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos, emergentes nos países avançados, ocasionou a destruição de parte da capacidade produtiva nacional e a revitalização das formas mais predatórias de concorrência, baseadas na redução dos custos, especialmente daqueles relacionados ao trabalho.

Além de contribuir para uma inserção subordinada do país na nova divisão internacional do trabalho que ora se delinea, esse enfoque de reorganização (que assumiu as características de uma verdadeira desestruturação) conduziu à precarização das relações de trabalho, à acentuação das tendências ao desemprego e à crescente informalização do mercado de trabalho.

É importante ressaltar que essas tendências aqui evidenciadas estão presentes, em maior ou menor grau, nos países avançados, como ingredientes inerentes à própria natureza do atual processo de reorganização capitalista. Contudo, no Brasil, elas têm assumido nuances mais fortes e os seus efeitos destrutivos têm sido maiores, considerando-se alguns condicionantes históricos, relacionados aos traços autoritários e excludentes do modelo de desenvolvimento que se consolidou no país entre os anos 60 e 80.

Foi, portanto, em um contexto já desfavorável do ponto de vista do emprego e das relações de trabalho que o padrão brasileiro de proteção social sofreu uma radical inflexão a partir do começo da década de 90, como parte integrante e complementar do programa de ajuste estrutural iniciado pelo governo Collor.

Em primeiro lugar, ao separar as áreas da previdência, saúde e assistência, colocando-as sob a jurisdição de ministérios distintos, o presidente abandonou, de imediato, a própria concepção integradora de seguridade social embutida na Constituição.

Em segundo lugar, o conservadorismo do Congresso e sua morosidade na elaboração da legislação complementar, destinada a regulamentar a operacionalização dos preceitos constitucionais, deram margem a que as políticas de proteção social ficassem sujeitas às decisões do Executivo e expostas às pressões de grupos defensores da privatização da previdência e da saúde, e de um sistema público de seguridade social de caráter mais seletivo, limitado aos segmentos de baixa renda.

Em terceiro lugar, cumpre destacar que a orientação neoliberal da política econômica adotada pelo governo veio reforçar essas pressões, na medida em que desencadeou uma profunda crise recessiva, acompanhada de um desmonte do Estado e de uma deterioração dos serviços públicos, que estimularam a busca crescente de soluções individuais para as necessidades de proteção social (AZEREDO et al., 1993, p. 5-9).

Com efeito, seguindo uma tendência internacional que atinge, sobretudo, os países da América Latina, os seguros de saúde e de previdência se converteram progressivamente em esfera direta de acumulação privada de capital. Tratou-se, na verdade, de uma forma de “privatização implícita”, desencadeada pela erosão dos serviços e benefícios públicos e consequente canalização das demandas dos segmentos mais abastados para o setor privado.

Particularmente no campo da saúde, a própria universalização do acesso à rede pública, somente instituída a partir da implantação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), hoje SUS, foi paradoxalmente acompanhada por um processo concomitante e associado de exclusão das classes médias e altas, que recorreram aos seguros privados de saúde, dada a incapacidade do sistema público de garantir um atendimento universal com padrões mínimos de qualidade.

Da mesma forma, o crescente déficit da previdência, explicado, em parte, por mudanças na estrutura demográfica (envelhecimento da população) e, em parte, pelo extraordinário aumento do desemprego (com a consequente erosão da base contributiva), abalou a capacidade do Estado de assegurar provisões monetárias condignas para toda a população segurada. Isso levou os assalariados de melhor qualificação, especialmente aqueles empregados no setor privado, a buscarem planos privados de aposentadoria, em complementação ao sistema público.

Todas essas tendências já delineadas no Governo Collor foram apenas reforçadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando, de fato, se consolidou o novo modelo de acumulação orientado para a “modernização e reinserção da economia brasileira no mundo globalizado”.

A principal inovação introduzida por Fernando Henrique Cardoso (FHC) na esfera econômica foi a sua política de controle da inflação, consubstanciada no Plano Real, o qual teve como eixos de sustentação a sobrevalorização da taxa de câmbio (a ponto de alcançar a paridade do real em relação ao dólar) e a manutenção da taxa de juros em patamares ainda mais elevados.

Tal política trouxe como implicações o aprofundamento do processo de abertura comercial e financeira, apenas iniciado no Governo anterior, a deterioração dos saldos da balança comercial e de pagamentos, e a crescente dependência da economia brasileira dos fluxos de capital especulativo, para assegurar os níveis necessários de reservas de moeda estrangeira.

O que importa reter aqui é que essa opção de política econômica privilegiou a especulação financeira em detrimento do investimento produtivo, e comprometeu o potencial de crescimento da produção e do emprego. Em primeiro

lugar, porque a necessidade de atrair fluxos contínuos de capital externo impôs a elevação da taxa de juros a níveis que desestimularam o investimento e o consumo.

Em segundo lugar, porque, ao reduzir abruptamente os preços das importações em relação aos das exportações, o modelo de estabilização sustentado na âncora cambial destruiu capacidades produtivas locais, contribuindo para a desnacionalização de importantes ramos industriais e impedindo que se consolidasse um padrão de acumulação baseado na exportação de produtos manufaturados.

Em terceiro lugar, o desajuste crescente das contas externas daí decorrente teve como contrapartida o agravamento do déficit público e a elevação das despesas governamentais com juros e rolagem da dívida. Isso limitou a capacidade do Governo de ampliar e até mesmo manter seus gastos na área de infraestrutura e, sobretudo, na esfera social.

Além de afetar diretamente o nível de emprego, via redução de gastos, esse desequilíbrio financeiro do setor público foi invocado como justificativa para a implementação de um programa de privatizações que se concentrou, principalmente, nos setores elétrico, de telecomunicações e de recursos minerais e significou a transferência, a preços aviltantes, de parte representativa do patrimônio nacional para capitais de origem estrangeira.

Por outro lado, subordinado ao novo modelo econômico vigente, o ajuste estrutural promovido pelo Governo FHC, na esfera social, se centrou em dois eixos fundamentais: a desregulamentação das relações trabalhistas e a consolidação de um padrão de proteção social de caráter mais seletivo e focalizado nos estratos mais pobres da população.

Com efeito, a própria orientação política seguida pelo atual governo, visivelmente adepto da ofensiva neoliberal que se tem alastrado pelo mundo, o tem levado à defesa veemente da desregulamentação/flexibilização das relações de trabalho, como o mecanismo para combater a crescente onda de desemprego, decorrente da intensificação da concorrência internacional e dos processos de reestruturação/ racionalização produtiva pelos quais vem passando a indústria nacional.¹⁰

Nessa perspectiva, tem sido grande o empenho da equipe governamental em favor da flexibilização dos encargos sociais e de outras garantias legais dos trabalhadores, constantes na Constituição (BRASIL. Constituição, 1988) e na

¹⁰ Segundo dados do DIEESE, entre 1985 e 1990, cerca de 94% dos novos integrantes da População Economicamente Ativa (PEA), no Brasil, conseguiam uma ocupação, ficando 6% deles fora do mercado de trabalho. Entretanto, entre 1990 e 1995, esses números sofreram uma alteração significativa, na medida em que a parcela dos excluídos se elevou para 41%, enquanto apenas 59% dos novos trabalhadores conseguiam emprego. Por outro lado, um estudo desenvolvido pelo economista Márcio Porchmann, do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), revelou que, no período de retomada do crescimento econômico, compreendido entre 1993 e 1995, a elasticidade produto-emprego caiu consideravelmente, tomando como base a década de 70. Em outras palavras, enquanto nos anos 70 cada ponto percentual de acréscimo do PIB implicava em um crescimento de 0,4% do emprego formal, no período de 1993-95 essa relação caiu para 0,13% (ALMADA LIMA, 1996, p. 190).

Consolidação das Lei do Trabalho (CLT), bem como da flexibilização das regras de contratação coletiva.

Essas propostas de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho apontam para um retrocesso no padrão de relação salarial no Brasil, além de representarem uma afronta ao Estado de Direito e, portanto, uma ameaça à democracia. Efetivamente, elas só tendem a engrossar as fileiras dos trabalhadores de segunda classe do já segmentado mercado de trabalho brasileiro, trazerem qualquer garantia de ampliação do nível de emprego sem.¹¹

Por outro lado, se anteriormente a diferenciação entre trabalhadores com e sem direitos decorria da dualidade entre mercado formal e informal, a opção pela flexibilização da legislação trabalhista, como respaldo à livre negociação da amplitude das garantias legais, tende a reproduzir essa diferenciação no seio do próprio mercado formal, dentro de um mesmo setor e, inclusive, de uma mesma empresa.

Tal segmentação é ainda reforçada pela concepção neoliberal que tem inspirado o sistema brasileiro de proteção social desde o início da década de 90. De fato, a já mencionada tendência de mercadorização dos serviços e benefícios de saúde e previdência, que afeta parcela crescente dos empregados do setor formal, tem contribuído para que se estabeleça, no interior deste setor, um sistema dual de proteção, constituído por um subsistema privado e um subsistema público, bastante diferenciados em termos da qualidade dos serviços e do valor das provisões monetárias. Acrescente-se a isso que a multiplicidade de planos de saúde e previdência que proliferam no mercado, conduz a uma extrema estratificação no âmbito do próprio subsistema privado, assim como elimina a lógica da solidariedade entre os segurados que preside o subsistema público.

Embora as bases para a consolidação desse modelo dual de proteção social já estivessem postas desde o início da década de 90, foi somente na gestão de FHC que foram implementadas medidas mais concretas de ajuste estrutural nas áreas da seguridade e da assistência. Dentre estas, destacaram-se a reforma da previdência e a instituição do Programa Comunidade Solidária, enquanto estratégia privilegiada para o atendimento seletivo das necessidades básicas da população pobre.

Sem tocar em questões essenciais como a sonegação, as formas de custeio e o uso indevido de recursos previdenciários, a reforma da previdência introduziu mudanças que tendem a tornar o sistema mais excludente e a reduzir as atribuições e responsabilidades do Estado no tocante à garantia de proteção social. Tais mudanças se referem à diminuição do leque dos benefícios, ao achatamento dos valores das provisões e à imposição de critérios mais rígidos de acesso ao sistema

¹¹ Os defensores da redução dos encargos trabalhistas, como estratégia de combate ao desemprego, buscam fundamentos na vertente neoclássica da troca econômica. Esta atribui o desemprego à excessiva rigidez das regras de contratação e demissão, as quais são vistas como contraproducentes e como ameaças ao livre jogo das forças do mercado. Partindo-se de uma perspectiva oposta, entende-se, aqui, que não há uma relação direta entre redução de encargos sociais e elevação de nível de emprego, posto que as verdadeiras causas do desemprego estão relacionadas à insuficiência da demanda efetiva e/ou à substituição de força de trabalho por capital, possibilitada por inovações técnico organizacionais (desemprego tecnológico).

(em termos de carências, idade, tempo de contribuição etc.). A par de atenderem ao objetivo explícito do atual Governo de incentivar o desenvolvimento de um sistema de previdência complementar, sob regime de capitalização, o novo modelo dificulta o acesso de um grande contingente de trabalhadores que oscilam entre empregos formais e informais e cujo número tem aumentado face à crescente onda de flexibilização das relações de trabalho no Brasil (SILVA, 1995, p. 204).

Quanto à estratégia de enfrentamento da pobreza implementada pelo atual governo, a exemplo das tendências dominantes nos demais países da América Latina, ela é regida pelos princípios da focalização, da descentralização e da parceria, estando fortemente condicionada pela rigidez e escassez de recursos orçamentários.

Tendo inicialmente como carro-chefe o Programa Comunidade Solidária, tal estratégia expressou a concretização do discurso neoliberal, face à questão social, segundo o qual a assistência aos pobres é vista como dever moral da sociedade, e não como direito de cidadania a ser assegurado pelo Estado, mediante uma política pública de assistência integrada a um sistema de seguridade social de caráter universal.

Vinculado diretamente à Casa Civil, o referido programa se apresentou como uma estratégia de mobilização da solidariedade, bem como de coordenação e articulação de ações de combate à fome e à pobreza, desenvolvidas pelo governo de forma descentralizada e em parceria com a sociedade civil.

Ao se situar à margem da Política de Assistência Social prevista na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, Lei nº 8.742/ 93) e ao ignorar as instâncias democráticas de gestão e de decisão — representadas pelas Conferências, Fóruns e Conselhos de Assistência Social —, o Programa Comunidade Solidária reinstituiu um padrão despolitizado e filantropizado de abordagem da questão social, e reforçou as tendências históricas de fragmentação e descontinuidade dos programas direcionados à pobreza no Brasil.

Mas, conforme ressalta Silva (2001, p. 13-14), o que há de verdadeiramente peculiar na proposta do governo FHC para o enfrentamento da pobreza é, principalmente, “[...] a distorção da aplicação do princípio da focalização.” De acordo com a autora, em tese, tal princípio “não se contrapõe à universalização de direitos sociais e muito menos significa desmonte de direitos conquistados.” Segundo uma perspectiva “progressista/ redistributivista”, trata-se, sim, de uma “discriminação positiva” de grupos mais vulneráveis da população, com vistas à sua efetiva inclusão social.

Não obstante, a subordinação da política social ao modelo econômico de inspiração neoliberal, imposto aos países latino- americanos pelos organismos financeiros internacionais, põe em xeque essa concepção de focalização. Isso porque as severas exigências de cortes orçamentários para os programas sociais, em um contexto em que pelo menos um terço da população vive em condições de extrema pobreza, acaba transformando a definição de alvos em um mecanismo de distribuição de recursos escassos que, longe de se pautar no critério das necessidades básicas insatisfeitas, é regido pela lógica do ajuste fiscal, convertendo-se em um mero “procedimento discricionário.” (LAUREL, 1998, p. 194).

Cumpra ainda acrescentar que face à prioridade máxima conferida ao ajuste fiscal, os princípios da descentralização e da parceria, que, ao lado da focalização, têm norteado a reforma dos programas sociais na América Latina, também são subvertidos, traduzindo-se em meios eficazes de des-responsabilização do Estado no trato da questão social e de transferência de atribuições para a sociedade civil. Desta é exigida maior participação na gestão da crise, seja elegendo programas e públicos prioritários dentro de um orçamento rígido e limitado, seja contribuindo com recursos fiscais, econômicos ou humanos (LAUREL, 1998, p. 194).

A impotência do Programa Comunidade Solidária e de todas as estratégias de enfrentamento da pobreza que o sucederam ao longo do governo FHC — o Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada, o Bolsa-Escola —, no sentido de alterar substancialmente o quadro de agravamento das desigualdades sociais no Brasil, revela a verdadeira face compensatória e legitimadora do atual modelo de política social subordinado ao projeto neoliberal.

5 CONCLUSÃO

A análise do sistema brasileiro de proteção social em uma perspectiva histórica evidencia que as características periféricas do desenvolvimento capitalista no Brasil impediram que se concretizasse no país um autêntico Welfare State.

Entendido como um novo arranjo reformista, de inspiração keynesiana e social-democrata, esse padrão de regulação econômica e social que se consolidou nos principais países industrializados, após a II Guerra, revolucionou as condições de distribuição e de consumo, mediante a combinação de políticas econômicas de manutenção do pleno emprego com políticas sociais de bem-estar. Estas últimas, ao promoverem a socialização de parte dos custos de reprodução da força de trabalho e a universalização de direitos de proteção social, foram responsáveis por um relativo processo de homogeneização social, sem precedentes na história do capitalismo.

O caráter tardio, heterogêneo e dependente do capitalismo brasileiro, desenvolvido em um contexto de hegemonia burguesa crítica, condicionou fortemente o processo de incorporação do ideário keynesiano e social-democrata no país, ao longo dos diferentes regimes políticos que se sucederam a partir da década de 30. Assim sendo, tal processo acabou por se configurar como uma longa trajetória em direção à universalização da cidadania, em alguns momentos prometida e até formalmente instituída, porém jamais concretizada.

Centrando inicialmente o foco da análise no período compreendido entre as décadas de 30 e 60, observa-se que, em um contexto de transição de uma economia agro-exportadora para uma economia urbano-industrial e sob a vigência de um regime populista-nacionalista, a primeira versão brasileira de intervencionismo estatal resultou em um padrão corporativista, seletivo e heterogêneo de acesso dos trabalhadores aos direitos de cidadania, pautado no status profissional.

A emergência de um regime burocrático-autoritário, após o golpe militar de 1964, significou o aprofundamento do padrão intervencionista de regulação econômica e social, com vistas a atender às novas necessidades impostas por um modelo de acumulação de bases monopolistas e internacionalizadas. Entretanto, o caráter

autoritário, antipopular e antinacionalista do novo pacto que deu sustentação à estrutura vigente de poder, conduziu à interrupção do modelo corporativista de integração da classe trabalhadora, dando lugar a uma forma tecnocrática de gestão da força de trabalho e de abordagem da questão social.

Foi nesse contexto, notadamente ao longo da década de 70, que ganhou força o discurso governamental em favor da universalização da cidadania e do incremento dos gastos públicos em programas de combate à pobreza. Contudo, dada a função essencialmente ideológica e legitimadora desse discurso, ele se traduziu em iniciativas parciais e meramente formais de extensão dos direitos e serviços sociais, cuja concretização esbarrou em sérios obstáculos, relacionados ao caráter autoritário e excludente do modelo de desenvolvimento que se consolidou no Brasil no período em análise.

A partir do início dos anos 80, em um contexto de crise do regime militar, os avanços experimentados pelos movimentos sindicais e populares pareciam, finalmente, apontar para a concretização dos ideais reformistas nos moldes social-democratas. Com efeito, o maior poder de mobilização da classe trabalhadora ampliou a visibilidade de suas demandas na esfera social, muitas das quais acabaram sendo contempladas na Constituição de 1988. Não obstante, esse poder de mobilização não foi suficiente para frear a ofensiva conservadora que ganhou espaço no Brasil, na década de 90, como manifestação do aprofundamento de mais uma crise estrutural do capitalismo, que pôs em xeque a viabilidade do padrão keynesiano e social-democrata de regulação econômica e social.

Isso posto, exatamente quando surgiam no Brasil as condições políticas e institucionais favoráveis à superação de seu passado de atraso, no que tange às relações de trabalho e às políticas sociais, essa trajetória foi interrompida pela emergência de um novo padrão de regulação econômica e social, inspirado nos princípios neoliberais, que só tem contribuído para acentuar as características periféricas do capitalismo brasileiro.

ACCUMULATION PATTERNS AND SOCIAL POLICIES IN BRAZIL

ABSTRACT

This article discusses the specificities assumed by the Brazilian Social Protection System linked up with different accumulation patterns that marked the history of the industrialization in Brazil. The analysis comprehends three distinct periods: the first substitution stage of importation under a nationalist-populist regime; the second substitution stage of importation under a authoritarian-bureaucratic regime; and the rupture stage of the substitution model of importation under a neoliberal-democratic regime.

Keywords: State. Social Policies. Social Protection System. Accumulation Patterns.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. The politics of Social Welfare development in Latin American. Rio de Janeiro, 1982. Mimeografado. (Trabalho apresentado na sessão especial sobre “Política de Desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no 12º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política”).
- ALMADA. LIMA, Valéria. Reestruturação produtiva e relação salarial: tendências no Brasil nas décadas de 80 e 90. 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas-Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão.São Luis, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas. *Debate & Crítica*, São Paulo, n. 6, p. 49-74,jul. 1975.
- AZEREDO, Beatriz et ai. O sistema previdenciário brasileiro na revisão constitucional: análise das propostas de reforma. Texto para Discussão [do CEPP]. Rio de Janeiro, n.14, p. 5-102, set. 1993.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 Lei Orgânica da Assistência Social. Porto Alegre: CRESS, [19—].
- CORIAT, Benjamin; SABÓIA, João. Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 9, n.2, p..3-45, 1988.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori; MONTAGNER, Paula. Flexibilidade produtiva e das relações de trabalho: considerações sobre o caso brasileiro. Texto para Discussão [do IE/UNICAMP], Campinas, n. 29, p. 1-30, out. 1993.
- DRAIBE, Sônia. M. Há tendências e tendências: com que Estado de bem-estar social haveremos de conviver neste fim de século? *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, n.10, p.1-45, 1989.
- DRAIBE, Sônia. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, DF: IPEAJIPLAN, 1990.. Cap. 1, p. 1-66. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4).
- ESCOREL, Sarah. Elementos para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social: o Brasil tem um Welfare State? Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ENSP, 1993. (Série Estudos, n. 1; Política, planejamento e gestão em saúde).
- FARO, Clovis de. Breve histórico da evolução do sistema previdenciário. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). Trabalho e previdência: sessenta anos em debate. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992. p. 69-73.
- LAUREL, Asa Cristina. Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 187-204, 1998.

LIPIETZ Alain. Miragens e milagres: problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

MATTOSO, Jorge Eduardo. A desordem do trabalho. São Paulo: Scritta, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e ftindo público. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 22, p. 9-28, out. 1988.

PEREIRA, Potyara A.. Políticas de satisfação de necessidades no contexto internacional. In: _____. Necessidades humanas: subsídios à critica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000. p. 103-124.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças. São Luis: Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Introdução. In: _____. (Coord.). O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

TAPIA, Jorge R.B. A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias. Campinas: Papyrus, 1995.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Políticas sociais no capitalismo periférico. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n.28, p. 67-104, dez. 1998.